

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI TƏHSİL NAZİRLİYİ
AZƏRBAYCAN DÖVLƏT İQTİSAD UNİVERSİTETİ
BEYNƏLXALQ MAGİSTRATURA VƏ DOKTORANTURA MƏRKƏZİ

Əlyazması hüququnda

Məmmədli Məhəmməd Rasim oğlunun
(Magistranın A.S.A.)

“Bələdiyyə büdcələrinin formalaşdırılması və istifadəsi üzrə maliyyə nəzarəti və onun təkmilləşdirilməsi istiqamətləri”
mövzusunda

MAGİSTR DİSSERTASIYASI

İxtisasın şifri və adı

060403 “Maliyyə”

İxtisaslaşma

“Maliyyə nəzarəti və audit”

Elmi rəhbər:

Magistr proqramının rəhbəri:

i.e.d.prof. D.A.Bağirov

i.ü.f.d., b/m G.Q.Məmmədova

Kafedra müdiri

i.e.d.prof.Ə.Ə.Ələkbərov

BAKI - 2018

MÜNDƏRİCAT

GİRİŞ.....	3
I FƏSİL. Bələdiyyə büdcələrinin formalaşması əsasları və bələdiyyə maliyyəsinin fəaliyyət istiqamətləri.	
1.1 Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinin formalaşmasının nəzəri aspektləri.....	7
1.2 Bələdiyyə maliyyəsinin formalaşmasında yerli vergilərin və yığımların rolu və bələdiyyə büdcəsinin xərclənmə istiqamətləri.....	24
II FƏSİL. Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə və onların istifadəsi üzrə ayrılmalara maliyyə nəzarətinin təşkili	
2.1. Müasir şəraitdə bələdiyyələrin büdcələrinin formalaşmasında maliyyə nəzarətinin rolu və əhəmiyyəti.....	32
2.2. Bələdiyyə büdcələrinin istifadəsinə və büdcədən ayrılmalara maliyyə nəzarətinin təşkili.....	36
2.3. Büdcə sferasında maliyyə nəzarətini həyata keçirən dövlət orqanları və onların səlahiyyətləri.....	49
III FƏSİL. AR-də bələdiyyə büdcələrinə maliyyə nəzarətinin təkmilləşdirilməsi istiqamətləri	
3.1. AR-də bələdiyyə büdcələrinə maliyyə nəzarətinin təkmilləşdirilməsi perspektivləri.....	55
3.2. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə maliyyə nəzarəti sahəsində beynəlxalq təcrübənin tətbiqi.....	62
NƏTİCƏ VƏ TƏKLİFLƏR.....	80
ƏDƏBİYYAT SİYAHISI.....	82
Резюме	
Summary	
Referat	

GİRİŞ

Mövzunun aktuallığı: Respublikamızda yoxlama məsələsini gündəmdə saxlayan faktorlardan birini də son dövrlər ölkəmizdə iri miqyaslı transmilli projeklərin təşkil edilməsi, daxili investisiyalar nəticəsində xeyli miqdarda regional və sektor programlarının və projeklərinin gerçəkləşdirilməsi, iqtisadi, enerji, ərzaqların qorunması və nəticə olaraq dövlət xərclərinin öncəki illərə nəzərən bir neçə dəfə artması əhatə edir. Bütün bunlar isə külli miqdarda vəsaitin səmərəli idarələnməsindən əlavə, sürətli və sədaqətli dövlət maliyyə yoxlanışı sisteminin səmərəli təşkilini və tərəqqi etdirilməsini şərtləndirir. Dövlət başçısı da büdcə vəsaitlərindən yararlanmanın etimad ediləcək və keyfiyyətli yoxlama vasitəsinin formalaşdırılmasının vacibliyi bir neçə dəfə vurğulamışdır. Qeyd etdiklərimizin hamısı birbaşa adekvat dövlət maliyyə yoxlanışının bərpa olunmasını istəyir ki, nəticədə ali maliyyə yoxlanışı orqanı olaraq Palatasının üzərinə kəskin şəkildə öhdəliklər qoyur və vəzifələr tələb edir.

Azərbaycan Respublikası iqtisadiyyatının bazar münasibətlərinə keçməsi, dövlət idarəetmə sisteminə islahatların aparılması və cəmiyyətin demokratikləşməsi prosesi nəzarət sisteminin təkmilləşdirilməsini zəruri edir. Resursların idarə edilməsi sisteminin yenidən qurulması, onlardan istifadənin səmərəliliyinin artırılması, xərclərin şəffaftənzimlənməsi mexanizminin formalaşdırılması ölkə siyasətinin bütün mərhələlərində qeyd edilir. Bu problemlərin həlli isə öz növbəsində resursların cəmiyyət üçün çox mühüm əhəmiyyət kəsb edən üstün istiqamətlərə ayrılması mexanizminin işlənilib hazırlanmasını və tətbiqini, xərclərinin idarə edilməsinin və ona nəzarətin təkmilləşdirilməsini, beynəlxalq standartlara və metodiki təminatlarla əsaslanan müxtəlif səviyyəli nəzarət qurumlarının inkişafını və onlar arasında qarşılıqlı əlaqə və tənzimlənməni təmin etməyə imkan verən nəzarət sisteminin təkmilləşdirilməsini zəruri edir. Deyilənlərin məcmusu bu tədqiqatın mövzusunun xüsusi aktuallığını göstərir.

Sadələndirilmiş faktorları nəzərə alaraq qeyd etmək istərdim ki, Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə və onların istifadəsi

üzrə ayrılmalara maliyyə nəzarətinin təşkilinin tətqiqi xüsusi aktullıq kəs edir.

Problemin öyrənilmə vəziyyəti: Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə və onların istifadəsi üzrə ayrılmalara maliyyə nəzarətinin təşkilinin problemlərə iqtisadçı alimlər – prof. Ş.H.Hacıyev, prof. M.X.Həsənli, prof. D.A.Bağirov, dos. M.M.Sadıqov, i.e.n. S.V.Orucov, prof. V.T.Novruzov, F.T.Quliyev, X.N.Kazımlı, H.V.Allahverdiyev, prof. R.T.Həsənov, dos. S.M.Məmmədov, S.İ.Səttarov, A.M.Kərimov, prof. B.A.Xankişiyev, prof. Ş.Ş.Bədəlov, prof. Y.Kəlbiyev, dos. B.Ş.Qurbanov, Y.Z.Zeynalov, dos. M.M.Mahmudov, A.Brızqalin, A.Sokolov və başqaları öz elmi əsərlərində bələdiyyə büdcələrinin maliyyə problemlərinin tədqiqinə xüsusi yer vermişlər.

Tədqiqatın məqsəd və vəzifələri: «Bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşmasının inkişaf istiqamətləri» mövzusunda tədqiqatın aparılmasının əsas məqsədi müasir maliyyə münasibətləri şəraitində bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsinin formalaşma prinsiplərinin mahiyyətini açıqlamaq, yerli büdcə gəlirləri və xərcləri arasında tarazlığın yaradılması, yuxarı səviyyəli büdcələrdən aşağı səviyyəyə ayırmaların strukturunun təkmilləşdirilməsi istiqamətlərinin öyrənilməsi, bələdiyyə büdcələrinin daxilolma mənbələrinin tədqiq edilməsi, bu sahədəki qanunvericiliyin bazasının təkmilləşdirilməsi istiqamətlərini araşdırmaq və müvafiq təkliflər sistemi işləyib hazırlamaqdır.

Tədqiqat zamanı qoyulmuş məqsədə nail olmaq üçün aşağıda sadalanan vəzifələr qarşıya qoyulmuşdur:

- İctimai idarəetmə sistemində bələdiyyələrin rolu və maliyyə nəzarəti mexanizminin öyrənilməsi;
- Dövlətin və bələdiyyələrin maliyyə nəzarəti proseslərdəki rolunun açıqlanması;
- Bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşmasının hüquqi əsasları və əsas prinsiplərinin tədqiq edilməsi;
- Bələdiyyə büdcələrinin formalaşması xüsusiyyətlərinin və yerli büdcələrin sosial-iqtisadi inkişafa təsirinin öyrənilməsi;

- Müasir şəraitdə bələdiyyələrin maliyyə nəzaerti münasibətlərinin tənzimlənməsi problemlərinin təhlil edilməsi;
- Azərbaycanda bələdiyyə büdcələrinin gəlir və xərclərinin formalaşmasının mövcud vəziyyətinin qiymətləndirilməsi;
- İnteqrasiya şəraitində bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artırılmasında beynəlxalq maliyyə təşkilatlarının rolunun araşdırılması;
- Bələdiyyə maliyyə nəzarətinin formalaşmasında və inkişafında beynəlxalq təcrübədən istifadə imkanlarının müəyyənləşdirilməsi;
- Bələdiyyələrin maliyyə nəzaertinin səmərəli fəaliyyətinə audit nəzarətinin təsirinin artırılması istiqamətlərini müəyyən etmək.

Tədqiqatın predment və obyekt. Tədqiqatın predmeti: bələdiyyələr sferasında maliyyə nəzarətinin formalaşdırılmasının inkişaf istiqamətlərinin tədqiqi, obyektini isə bələdiyyələrin maliyyələşdirilməsi problemləri təşkil edir.

Tədqiqatın elmi yeniliyi. Tədqiqat işində yerli və xarici iqtisadçı alimlərin elmi əsərlərindən bəhrələnərək müasir şəraitdə bələdiyyə maliyyəsinin mahiyyəti, yerli büdcələrin formalaşması xüsusiyyətləri, bələdiyyələrin əsas gəlir mənbələri olan fiziki şəxslərin əmlak və torpaq sahələrinin vergisinə vergiyə cəlb edilməsi xüsusiyyətləri öyrənilmiş bu sahədəki mövcud problemlər araşdırılmış və onların keyfiyyətə əsaslandırılmış konkret həlli yolları göstərilmişdir.

- Bələdiyyə büdcələrinin formalaşdırılması və istifadəsi üzrə maliyyə nəzarəti mahiyyətinin açıqlanması;
- bələdiyyə təşkilatlarının əsas büdcə gəlirlərinin və onların artırılması yollarının kompleks şəkildə öyrənilməsi;
- bələdiyyə təşkilatlarının gəlirlərinin formalaşması və onların xərc öhdəliklərinin icrası ilə əlaqədar problemlərin müəyyən edilməsi;
- yerli vergitutma sistemini tənzimləyən mövcud normativ-hüquqi aktlar kompleksini təhlil etmək;
- yerli vergilərin təyin, tətbiq və tutulması sahəsində dövlət hakimiyyət və yerli özünü idarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərini tədqiq edilməsi;

-bələdiyyə büdcələrinin formalaşdırılması və istifadəsi üzrə maliyyə nəzarəti təkmilləşdirilməsi, onun fəaliyyətinin effektivliyinin artırılması üzrə tövsiyyə və təkliflər paketi hazırlanması.

Tədqiqat işinin nəzəri-metodoloji əsasları. Tədqiqatın nəzəri-metodoloji əsasını iqtisadçıların bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşması problemləri ilə elmi işlərin, Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası, «Büdcə sistemi haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu, «Bələdiyyələrin maliyyəsinin əsasları, Bələdiyyələrin maliyyəsinin formalaşması və istifadəsində audit nəzarətinin rolunun təkmilləşdirilməsinə dair təkliflər işlənilib hazırlanmışdır.

Tədqiqat işinin nəzəri-təcrübi əhəmiyyəti ondadır ki, dissertasiya işinin materiallarının bələdiyyə maliyyəsinin formalaşdırılmasında, büdcələrarası münasibətlərin tənzimlənməsində, bələdiyyə büdcələrinin gəlir və xərcləri strukturunun optimallaşdırılmasında istifadəsi mümkündür. Tədqiqat işi üzrə əldə edilmiş nəzəri-praktik nəticələrdən, eyni zamanda, yerli maliyyə siyasətinin səmərəliliyinin artırılması, səmərəli büdcələrarası transfertlərin həyata keçirtməsində nəzəri baza kimi istifadə oluna bilər.

İşin aprobasiyası və nəticələrinin tətbiqi. Dissertasiya işinin bəzi müddəaları və tədqiqatda irəli sürülən təkliflər üzrə 1 məqalə və 1 teziz çap olunmuşdur.

İşin quruluşu və həcmi. Tədqiqat işi giriş, üç fəsil, yeddi bölmə, nəticə və istifadə edilmiş ədəbiyyatdan ibarətdir.

I FƏSİL. Bələdiyyə büdcələrinin formalaşması əsasları və bələdiyyə maliyyəsinin fəaliyyət istiqamətləri

1.1 Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinin formalaşmasının nəzəri aspektləri

Nəzarət sisemində aparılan reformlarla və onun tərəqqisi ilə əlaqədar tədbirlərin uğurla həyata keçirilməsi məqsədilə nəzarət orqanlarının (onların nümayəndələrinin) qanunların və normaların yaranmasında iştirak etmələrinin legitimləşdirilməsi vacib əhəmiyyət daşıyır. Onların fəaliyyətləri dövlətin fiskal, maddi resurslarından, məsələn əmlakından, istifadə olunması, onların qurulması və bölüşməsi, uçot ilə nəzarət məsələləri üzrə müxtəlif qanun proyektlərinin və sənədlərin paketinin, yəni idarə xarakterli aktlarda daxil olmaqla, onların ekspertizasıyla məhdudlaşdırılmayıb, formal aspektdən müəyyən edilmiş sanksiyalaşdırmanın vasitəsi ilə onların üzərlərinə daha ağır məsuliyyət qoyur. Bu baxımdan, normativ hüquqi sənədlərin Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi tərəfindən qeydiyyatının aparılmasına kimi bunların ekspertlər tərəfindən dəyərləndirilməsi və vizalanma sisteminin daha sərt olması lazımdır. Beləliklə, dövlət maliyyə nəzarət orqanları, xüsusən də Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatası ilk olaraq həmin aktların yaradacağı maliyyə nəticələrini, həmçinin cümlədən həmin aktların reallaşdırılmasının maddi-texniki və təşkilati təminatı aspektindən qiymətləndirməlidir. Bunun üçün ispaniyalı həmkarların sahib olduğu təcrübədən istifadə etməklə daha yaxşı nəticə əldə etmək mümkündür. Belə ki, İspaniya hökumətində qanunun qoyduğu tələblərə uyğun olaraq hesab edilən aktlar təkə İspaniya Hesablama Palatasında vizalanır və qeydiyyatı aparıldıqdan sonra, qüvvəyə minir [34].

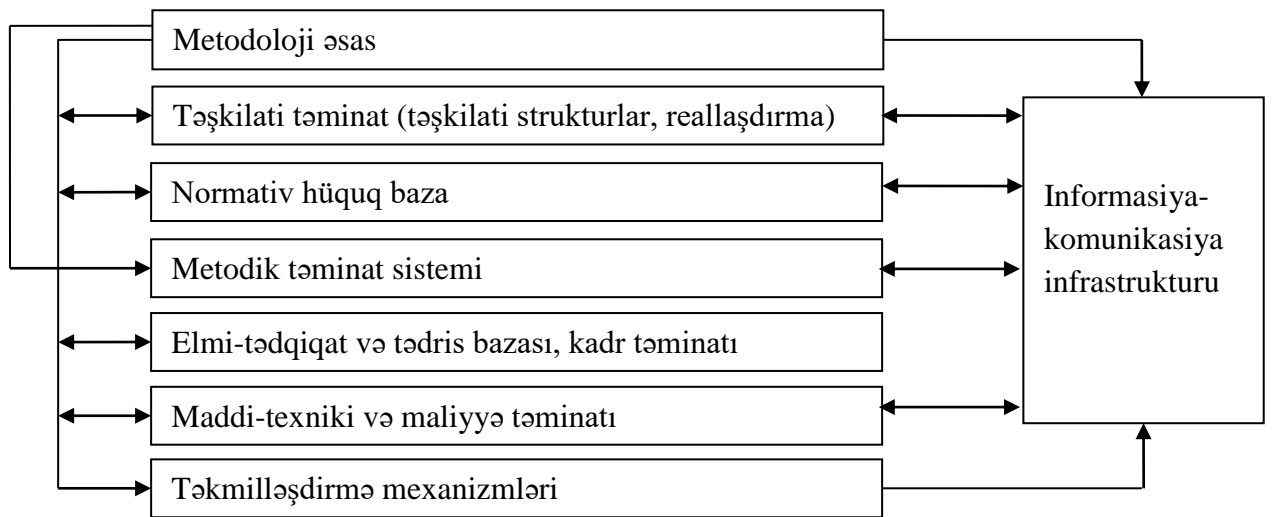
Qeyd etmək mütləqdir ki, nəzarət sisteminin müddəaları idarəedicilərin təsirlərin altında inkişafda olur və onlar özləridə idarəetmə faktorudur. Bu cür faktorların ən mühimi- sistemin özünün resurslarının və inkişaf potensiallarının toplanması və onlardan effektiv istifadə etməklə, həmçinin yeniliklərə qarşı həssaslıq olaraq görülən

amillərdən ibarətdir. Buna əlavə olaraq, inkişafın mövcud, ilkin imkanlarını və başlanğıc şərtlərinin təhlilini apararaq onlardan maksimum səviyyədə istifadə etmək zəruridir.

Bu məsələ üzrə və onunla bağlı onu da vurğulamaq zəruridir ki, həmin sistemin təkmilləşməsi və daha da tərəqqisinə nail olmaq məqsədilə iqtisadiyyat, maliyyə sferasında mövcud olan mütəxəssislərin bir çoxu böyük əməli fəaliyyət təcrübəsindən istifadə etməklə, gənc mütəxəssisləri bu işlərə cəlb edərək etibarlı və təsirli motivasiya sistemini qurmaq lazımdır.

Məsələyə geniş miqyasda yanaşsaq, nəzarət sistemində reform çoxdan, yəni iqtisadi islahatlar ilə dövlətin quruluşunun tərkibindəki hissələrinin reformu prosesləri ilə eyni zamanda başlamışdır. Artıq, nəzarət sistemində reform prosesi baş verir və ola bilsin ki, həmin proses gözlənilən nəticələrə, ya da əsil sistem formalaşmasına gətirib çıxarmayacaqdır. Belə ki, kortəbilib, yəni kifayət qədər ölçülməmiş müvafiq konsepsiyalara əsaslanan düzgün strategiyanın tətbiq edilməməsi, məqsədyönlülüynün zəruri dərəcədə olmaması, ya da birtərəflilik bu proses üçün səciyyəvi əlamətdir. Bu səbəbdən biz nəzarət sistemində islahat “başlanmalıdır” deyəndə o fikir nəzərdə tutulur ki, reform məhz düzgün baxımdan başlanmalıdır. Nəzarət reformu birinci səviyyəli vəzifə olub, həmin reform sosial və iqtisadi aspektdən xüsusi faydaya malik olmaqla bərabər, həm də yeni demokratik ölkənin inkişafında ilkin və vacib dərəcədə rol oynayacaqdır.

Bizim fikrimizcə, nəzarət sistemində reformların və həmin sistemin tərəqqisinin əsas ya da magistral yönələri, onların qarşılıqlı əlaqəsi Sxem 1.1-də əyani olaraq göstərilmişdir.



Sxem 1.1. Maliyyə nəzarəti sisteminin sxemi

Sxemdə əks olunduğu kimi təşkilati təminat təşkilati strukturundan başqa, nəzarət sisteminin reformu və inkişafının əsas istiqamətlərinin həyata keçməsi mexanizminin işlənilib hazırlanması nəzərdə tutmalıdır.

Nəzarət reformlarının və onun inkişafında maliyyə təminatının problemini müəyyən dərəcədə qismən həll etmələ yanaşı, nəzarətin inkişaf fondunu təşkil etməklə və bu fondada, yoxlamaların nəticəsinə uyğun qaydada tapılmış ziyanın miqdarının faizinin həcmində ödəmək daha yaxşı ola bilər. Həmin ayırmalar nəticəsində əldə olunmuş vəsait ilk olaraq müəssisənin maddi-texniki bazasının, daha sonra tədris, elmi tədqiqat bazasının formalaşmasını, həmçinin nəzarətçilərin, onlara kömək məqsədilə nəzarətə cəlb olunana işçilərin maddi marağının təməlini təşkil edir və nəzarət kadrlarına verilən sosial müdafiə mövzuları qisməndə olsa həll olunmalıdır [29].

Nəzarət sistemində struktur dəyişikliklərin idarəetmə həlqələrində nəzarət funksiyasının dəyişməsi üzrə sinxron qaydada həyata keçməlidir. Eyni qaydada, əldə olunmuş nəticələr mütəmadi olaraq qiymətləndirilməlidir. Belə ki, sistemin iş gücü təhlil olunmalı və zəruri halda, dəyişkən olan siyasi və iqtisadi mühitə uyğun olaraq konsepsiya müəyyənləşməlidir.

Ümumiyyətlə, fikrimizcə, hüquqi dövlətlərlə və bazar iqtisadiyyatının qurulmaqda olduğu aktiv dəyişən mühitə uyğun görülmüş dövlətin nəzarət sisteminin

yanması, parametrlərinin əvvəlcədən məlum olduğu qısamüddətli proses ola bilməz.

Azərbaycan Respublikasında nəzarət orqanı sisteminin təkmilləşdirilməsi zəruridir. Azərbaycanda nəzarət sistemini təkmilləşdirmək üçün biz, hər şeydən öncə, bazar iqtisadiyyatlı ölkələrin təcrübəsini öyrənməliyik. Həm də bu zaman hər hansı bir xarici modelin tənqidi təhlili olunmadan və Azərbaycan şəraitinin xüsusiyyətlərini nəzərə almadan götürüb istifadə etmək də məqsədəuyğun deyildir. Şübhəsiz ki, müxtəlif ölkələrdə nəzarət sisteminin təşkilində bir çox faydalı məqamlar vardır və onlardan Azərbaycanda da yaradıcı şəkildə istifadə etmək olardı. Lakin müxtəlif ölkələrdə dövlət nəzarəti sistemləri arasında çoxlu fərqlər vardır və bunlar hər şeydən öncə, dövlət hakimiyyətinin formalaşmasının tarixi şəraiti, onun strukturu, konstitusiyə əhəmətləri, dövlət quruluşunun və idarəetmənin formaları, dövlət xidmətinin təşkilinin xüsusiyyətləri, iqtisadiyyatın inkişaf dərəcəsi, inzibati islahatların bitkinlik dərəcəsi və sairə ilə şərtlənir. Belə bir faktı da danmaq olmaz ki, nəzarətin ayrı-ayrı məsələlərinə münasibətdə konseptual baxışlar və təcrübə yanaşmaları mənasında milli sistemlər arasında prinsipial fərqlər mövcuddur. İnkişaf etmiş bazar iqtisadiyyatına malik ölkələrin nəzarət təcrübəsini Azərbaycana köçürərkən milli mentaliteti - tarixi-milli əhəmətləri, sosial psixologiyayı, mədəniyyəti, dəyərləri və üstünlük verilən cəhətləri də nəzərə almamaq olmaz. Ona görə də digər ölkələrin son dərəcə maraqlı və rəngarəng təcrübəsi bu günki Azərbaycan şəraitində yalnız ciddi təhlildən sonra tətbiq edilməlidir.

Hal-hazırda Azərbaycanda fəaliyyət göstərən, funksional baxımdan müstəqil olan nəzarət orqanları qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinin səlahiyyətlərinin balansını tənzimləyən zəruri element kimi, dövlətin hüquq sistemində inkorporasiya etmişdir. Eyni zamanda, nəzarətin ayrı-ayrı orqanlarının (İstər icra, istər qanunverici və istərsə də məhkəmə hakimiyyətlərinin orqanlarının) fəaliyyətini - əgər bu fəaliyyəti ölkədə nəzarət sahəsində yaranmış ümumi vəziyyətdən və baş verən yenidənqurma proseslərinə həmin fəaliyyətin, təəssüf ki, çox cüzi təsirindən (hər halda faktiki vəziyyət belədir) təcrid edilmiş şəkildə nəzərdən keçirsək, müsbət

qiymətləndirmək olar, lakin bütövlükdə və ümumilikdə həmin orqanlar sistem təşkil etmirlər.

Fikrimizcə, nəzarət perspektivi üçün müxtəlif sektorlar üzrə maliyyə nəzarəti haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununun qəbul edilməsi zəruridir. Qanunda dövlət nəzarəti və dövlət nəzarəti sistemi anlayışları verilməlidir. Hüquqiəsasda plana uyğun nəzarət işi apara biləcək nəzarətin əlaqələndirici orqan məsələsi dəhəll edilməlidir.

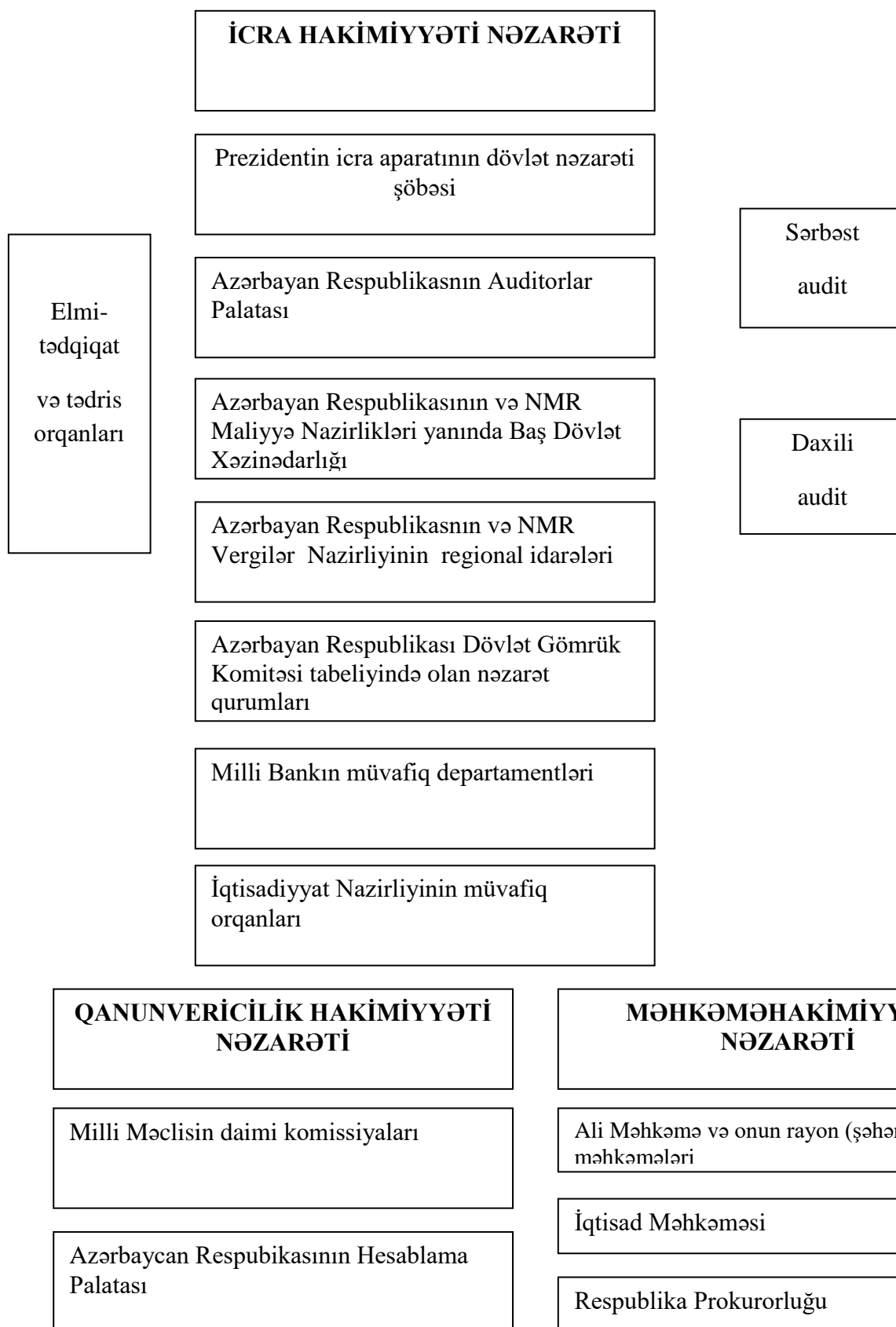
Nəzarət orqanları sisteminin təklif etdiyimiz strukturu ilə bağlı əsas məsələləri təhlil edək. Qeyd etmək lazımdır ki, biz bu məsələləri nəzarət sisteminin səmərəli formalaşmasının təşkilati cəhətdən təmin edilməsi məsələləri kimi nəzərdən keçiririk.

Nəzarət orqanları sisteminin strukturunun formalaşması, prinsip etibarını ilə, bir sıra analitik və təşkilati-texniki məsələlərin yoluna düşməsinə tələb edən çox mürəkkəb bir prosesdir. Həmin strukturun formalaşmasını bəsit şəkildə bir neçə mərhələyə ayırmaq olar:

1. Həll olunması üçün nəzarət orqanları sisteminin dairəsinin aşkar edilməsi, habelə onların dəqiq müəyyən edilməsi, dövlətin həyata keçirdiyi siyasətinə uyğun olaraq mövcud sistemin yaradılmasının məqsədlərinin müəyyən edilməsi;
2. Nəzarətin qarşısına qoyulmuş məqsədlərinə nail olmaq məqsədilə zəruri olan mühim məsələlərin müəyyən olunması;
3. Eyni növlü məsələlərin qruplar formasında birləşməsi və onların təməlində sistemin bu məsələləri icra etmək üzrə ixtisaslaşmış struktur bölmələrinin qurulması (bu zaman hakimiyyətin bölünməsi prinsipi və nəzarətin həyata keçirilməsində hakimiyyətin hər bir şaxəsinin funksiyası və rolu nəzərə alınmalıdır);
4. Hər bir struktur vahidinin (DİVİN orqanının) məqsədinin, vəzifəsinin, funksiyasının, hüququnun və məsuliyyətinin təyin olunması, onların qarşılıqlı formada əlaqələri sxeminin işlənməsi və hazırlanması, qeyd edilənlərə uyğun normativ hüquqi aktlarda rəsmi formada təsbiti;

5. Yuxarıda göstərilən struktur vahidlərinin bir tam halında - nəzarət orqanları sistemi şəklində birləşdirilməsi, öz sistemində, bu cür orqanlar sistemində və dövlət orqanlarının ümumi sistemində nəzarətin hər bir orqanının təşkilati statusunun müəyyən edilməsi, nəzarət orqanlarının pərakəndə səylərinin əlaqələndirilməsi mexanizminin (tənzimləyici orqanın) müəyyən edilməsi, nəzarət orqanları sistemi haqqında xüsusi hüquqi aktın işlənilib hazırlanması və sənədli şəkildə təsbit edilməsi;
6. Nəzarət orqanları sistemində dövlət idarəetməsi sisteminin başqa vəsilələri ilə inteqrasiyası;
7. Nəzarət orqanlarının fəaliyyətinə aid mühim məsələlərin işlənməsi və hazırlanması, mövcud strukturun monitorinqinin və təkmilləşdirilməsinin aparılması və s.
8. Nəzarət sisteminin formalaşdırılması və inkişafı üzrə başqa məsələlərin işlənərək hazırlanması, onların həyata keçməsi.

Nəzarət orqanları sisteminin təşkilati strukturunda bu və ya müxtəlif nəzarət orqanının yeri, funksional yönümü, strukturu, kadr heyətinin sayı və xarakteristikaları, onun maddi-texniki, maliyyə, informasiya və s. təminatı, qarşılıqlı münasibətləri, struktur daxilində funksional və inzibati tabeçilik qaydalarının xüsusiyyətləri (o cümlədən nəzarət orqanının sərbəstləşdirilmiş bölmələrinin olduğu halda) kimi göstəricilərlə əlaqəlidir.



Sxem 1.2. Nəzarət orqanları sisteminin və onlarla qeyri-dövlət nəzarət orqanlarının qarşılıqlı münasibətlərinin təklif edilən strukturu

Bundan başqa, həmin orqanla nəzarətin digər təşkilati vəsilələrinin qarşılıqlı münasibətlərinin xüsusiyyətləri kimi məsələlərin həlli bir sıra amillərdən, o cümlədən orqanın yaradılmasının məqsəd və vəzifələrindən, dövlət quruluşundan, dövlət idarəetmə prinsiplərindən, ölkə rəhbərliyinin mövqeyindən, dövlət sistemlərinin inkişafından və s. amillərdən asılıdır.

Beləliklə, xarici ölkələrdə nəzarət sistemlərində tətbiq edilən müasir yanaşmalar və metodlara uyğun olaraq Azərbaycanda onların tətbiqi perspektivləri dəyərləndirilmiş və mövcud nəzarət sistemi təmin edilmişdir.

Nəzarət (fransız-Controle) - nəyisə yoxlamaq, yoxlama məqsədilə müşayət etmək, uçot, haqq-hesabı yoxlamaq, hesabat vermək, hakimiyyət idarəsi, nəyisə yoxlamaq, qanunları, qərarları yerinə yetirmək; yoxlama, qanunların, qərarların icrasını yoxlamaq məqsədilə müşayət kimi ifadə olunur.

Oksford lüğətində “nəzarət etmək” termini üç mənada işlədilir. Bu mənalar aşağıdakılardır [33, s.4]:

- 1) yoxlamaq və ya nəzarət etmək, bu səbəbdən tənzimləmək.
- 2) hesabat tələb etmək;
- 3) qabağını almaq və azad fəaliyyəti istiqamətləndirmək.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə nəzarət anlayışına müxtəlif elm sahələrinin mütəxəssislərinin baxışları vardır. “İqtisadi sahədə yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə nəzarətə qəbul olunmuş idarəetmə qərarlarının qəbul olunmuş təşkilati və tənzimləyici prinsiplərinin tələblərindən kənara çıxmalara yol vermiş, subyektin obyektə təsiri nəticəsini aşkarlamaq üçün qəbul olunma idarəetmə qərarlarının qanunlara, planlara, normalara, standartlara, qaydalara, əmrlərə və b. obyektin funksiya göstərməsi prosesinə uyğunluğunun müşayət edilməsi və yoxlanılması üzrə əmək”, “xüsusiləşmiş hissə kımı nəzarət olunan obyektin fəaliyyətini idarə edən bölmədən (orqandan, vəzifəli şəxsdən) aldığı tapşırıqlara uyğun olub-olmamasını müəyyən etmək”; “qanunlarda, qanun qüvvəli aktlarda, digər normativ aktlarda müəyyən edilmiş tələbləri həyata keçirmək”; ümumiyyətlə, dövlətdə, kollektivdə prosesləri müşayət etmə, yoxlama, təhlil etmək vəqiymətlən-

dirilmə” kimi baxılır.

Buradan belə nəticəyə gəlmək olar ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə nəzarət dar mənada kiminsə, nəyinsə fəaliyyətini yoxlamaq, geniş mənada normativ– hüquqi aktların qəbul olunmuş qərarların, tələblərin riayət edilməsinin və yerinə yetirilməsinin yoxlanılması kimi baxmaq olar.

Elmi ədəbiyyatda maliyyə nəzarəti problemlərinə geniş diqqət yetirilir. Nəzarətməyə sistemli baxış hüquq elminin təhqiqat obyektinə çevrilməmişdir. Hüquqşünas alimlərin nəzarətin ümumi nəzəriyyəsini zənginləşdirmək üçün hüquq elm sahələrinin və dövlət hüquq nəzəriyyəsinin təhlili ümumiləşdirmə və sintez etməklə prinsipial metodologiyasına, prinsiplərinə, strukturuna, sistemine və nəzəri anlayışlarına tətbiqi məsələlərinə baxmaları zamanın tələbidir. Nəzarət problemlərinə sistemli baxış müxtəlif elm sahələrinin tədqiqat obyektinə çevrilməlidir.

Məlumdur ki, bütün maliyyə nəzarət növləri, o cümlədən dövlət nəzarəti sosial nəzarətin müxtəlif təzahürləridir.

İdarəetmə aspektində yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə nəzarətə cəmiyyətdə, dövlətdə və kollektivdə qiymətləndirmə kimi baxılır. Nəzarət idarəetmə aspektində spesifik əlamətlərə malikdir. Bütün nəzarət orqanlarının həyata keçirdiyi vəzifələrdən, həmçinin fəaliyyət növündən asılı olmayaraq nəzarət funksiyalarına malikdir. Bu aspektdə nəzarətin mahiyyətini aşağıdakı kimi izah etmək olar [14, s.8]:

1. İdarəetmə fəaliyyətinin ayrılmaz hissəsi, xüsusi növü,
2. İdarəetmə qərarlarının qəbulu prosesində idarəetməyə zəruri olan məlumat təminatı mənbəyi,
3. Təsərrüfat subyektinin hüquqa müvafiq olmasını təsdiq etmək məqsədilə onun fəaliyyətinin faktiki vəziyyətini yoxlama sistemi,
4. İdarəetmə qərarlarının icrası haqqında lazımı məlumat almaq üçün geriye əlaqə mexanizmi kimi tətbiq olunur.

İdarəetmə aspektində nəzarət isə özündə müxtəlif aspektləri əhatə edir. Bunlara aid olan aspektlər aşağıdakılardır:

1. Nəzarət fəaliyyəti kimi idarəetmə orqanlarının, onların rəhbərlərinin sistemli pozitiv

fəaliyyətinin keyfiyyəti;

2. Geriyə əlaqə mexanizmi;

3. İdarəetmə qərarlarının qəbulu və icrası prosesində ayrılmaz hissə kimi baxılır.

Bütün bu aspektlərdə əsas olan nəzarətin mahiyyətinə hüquq mütəxəssislərinin vahid baxışı yoxdur. Nəzarətə idarəetmə fəaliyyətinin forması, sosial idarəetmə metodu, qanunçuluğun təminat forması, dövlət idarəetmə funksiyası kimi baxılır.

Bəzi tədqiqatçılar yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə nəzarətin mahiyyətinə kompleks şəkildə yanaşır. Bunlara aiddir [5, s.20]:

1) idarəetmə prosesinin elementi;

2) idarəetmə funksiyası,

3) bütün idarəetmə sistemində qanunçuluğu təmin edən metodlar kimi baxılır.

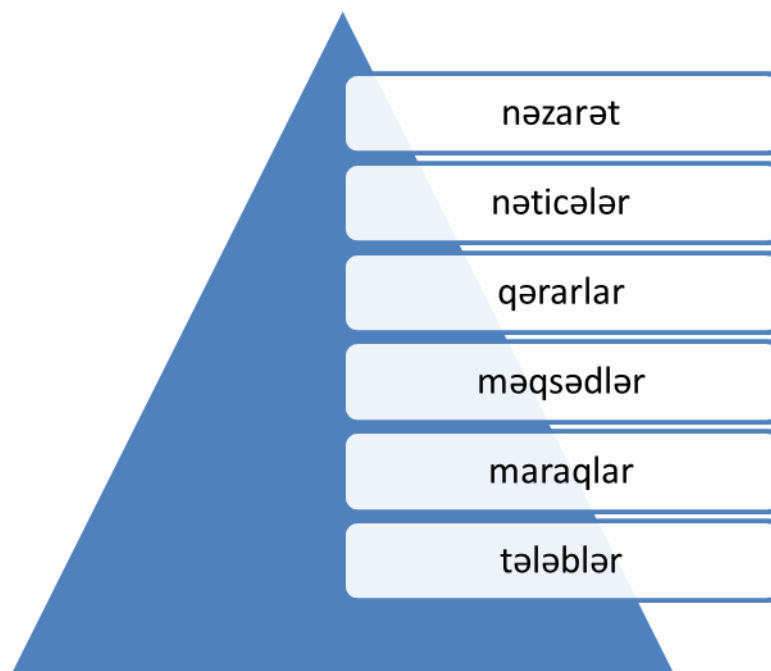
Məlumdur ki, heç bir təşkilati xarakterli fəaliyyət nəzarət olmadan mümkün deyil. Nəzarət idarəetmə orqanlarının dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərinin mahiyyətini ifadə edir. Bu mənada idarəetmə dövlət sektorunda nəzarət tsiklieffektiv idarəçiliyin tərkib hissəsinə daxildir. Qeyd edilən bu yanama özəl sektora da aiddir. Ümumiyyətlə idarəçilik sistemində nəzarət bu sistemin ən mühüm həlqəsidir.

Nəzarət bu mənada idarəetmə tsiklinin tərkib hissəsi olmaqla dövlət idarəetmə orqanlarının fəal təşkilati fəaliyyətinin praktiki həyata keçirilməsi üçün alət rolunu oynayır.

İdarəetmə prosesi ciddi xarakterli olub bir–birini əvəz edən mərhələlərdən: məqsədlərin müəyyən edilməsi, qərarların qəbulu, qərarların icrasının təşkili, onun yerinə yetirilməsinə nəzarətdən ibarətdir.

Atamançuk Q.V. idarəetmənin formalaşması və realizə olunmasında sosial mexanizmi aşağıdakı ictimai təzahürlərin qarşılıqlı əlaqə və qanunauyğunluğun dövlət vasitəsilə [40, s.27] aşağıda göstərilən meyarlara əsasən ifadə edir (Sxem 1.3).

Sxem 1.3. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrində idarəetmənin formalaşması və realizə olunmasında sosial mexanizm



Mənbə: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Москва, 2014

Nəticələrin təmin edilməsi tələblərə doğru geriye əlaqə prinsipi üzrə qayıtmaqdır. Tələblər-maraqlar-məqsədlər idarəetmənin, onun bölmələrinin subyektə keçidinin obyektiv əsasını xarakterizə edir.

İdarəetmənin subyektiv momenti daha aydın şəkildə məqsədlər-qərarlar-hərəkətlərdə verilir. Burada məqsədlər qərarların formalaşmasında düşünülmüş, “hazırlanmış” formada qarşıda durur. Burada iradi, nəzəri, təşkilati, tənzimləyici, stimullaşdırıcı və başqa qabiliyyəti ilə subyektiv faktor tam fəaliyyətə başlayır.

Hərəkət-nəticə isə subyektiv faktorun fəallağını maddiləşdirir və “geriyə” subyektin obyektə keçidini yekunlaşdırır. Burada “nəticələr” idarəetmənin məqsədyönlülüyün, səmərəliliyin, ictimai tələblərin maraqlara və qoyulmuş idarəetmə məqsədlərinə çatmağın real təmin olunması ölçüsünü göstərir.

Bu sxemdə nəzarət subyektiv faktorla əlaqəli olub, qərarlarda ifadəsini tapan məqsədlərin hansı nəticələrdə yerinə yetirilməsindən və nəzarət olunan obyektlərin normativ aktların necə əməl edilməsində özünü göstərir. Əgər idarəetmənin məqsədi idarəetmə subyektini vasitəsilə planlaşmış nəticələrə çatmaqdırsa, nəzarətinməqsədi

qəbul olunmuş qərarların reallaşmasında obyektin vəziyyəti və davranışını araşdırmaqdır [31, s.22].

Bununla da nəzarətin funksional təyinatı, onun idarəetmə prosesinin müəyyən mərhələsində baş verməsi ön plana keçir. Nəzarət idarəetmə fəaliyyətinin müxtəlif mərhələsində, məsələn, ümumiləşmə, təhlil, planlaşma gedişində, yəni birbaşa idarəetmə fəaliyyətində həyata keçirilir.

Ümumiyyətlə mütəxəssislərin nəzarətə idarəetmə elementi və funksiyası keyfiyyətində baxışları bir qayda olaraq alınan nəticələrin müqayisəsini idarəetmə fəaliyyətinin yekun mərhələsində həyata keçirməsi ilə əlaqələndirilir. Müəlliflər nəzarət anlayışına idarəetmə funksiyalarından biri kimi baxan hüquq mütəxəssisləri ilə həmrəydirlər. Tədqiqat işində nəzarət funksiyasına nəzarət üzrə fəaliyyət kimi baxılır, yəni faktiki işlərin vəziyyəti, nəzərdə tutulan məqsədlərlə müqayisə edilməsi və təhlili, nəzarət fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi və aşkar olmuş çatışmamazlıqları aradan qaldırmaq üçün qəbul olunmuş qərarlarda əks olunması kimi baxılır.

Ümumiyyətlə nəzarət iki istiqamətdə aparılır. Birinci, qanunverici aktların həyata keçməsi və ya qoyulmuş məhdudiyətlərə əməl olunması yoxlanılır. İkinci, həqiqi vəziyyəti aydınlaşdırmaq və ya nəzarət olunan obyektə nəzərdə tutulan, arzu olunan və ya gözlənilənlərə uyğunlaşdırmaq. Onlardan biri işin həqiqi vəziyyəti haqqında uçot məlumatı, digəri isə – olmalı vəziyyət haqqında məlumatdır. Burada əsas normativ aktların, yəni qərarların, hüquqi normaların tələbləri baxımından araşdırılır. Bu istiqamətlərin hər biri öz aralarında müqayisə olunan iki müxtəlif informasiyaya söykənir.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə maliyyə nəzarətinin zəruriliyini aşağıda göstərilənlərlə şərtləndirmək olar:

- ✓ Maliyyə nəzarət təşkilatın dəyişə bilən xarici çevrəsi üçün xarakterizə olunan qeyri-müəyyənliyi aşağı salır. Planlar isə gələcəyin rəhbərlik tərəfindən necə görülmək istədiyinin tək cə bir mənzərəsidir. Çoxlu, çeşidli mühit təşkilatların məqsədinin gerçəkləşməsinə maneə yarada bilər. Qanunların, sosial dəyərin, texnologiyanın, rəqabət mühitinin və ətraf aləmin digər dəyişən kəmiyyəti planı tam reallaşdırmağa

maneə yarada, müəyyən vaxtdan başlayaraq isə onu bütünlüklə əlçatmaz edə bilir. Dəyişən şəraitə hazırlıqlı olmaq və ona yetərli səviyyədə reaksiya göstərmək üçün təşkilata təsir göstərə biləcək mümkün dəyişənlərdən bəzilərinin təsirini ölçmək üçün nəzarət birsəmərəli mexanizm kimi zəruridir.

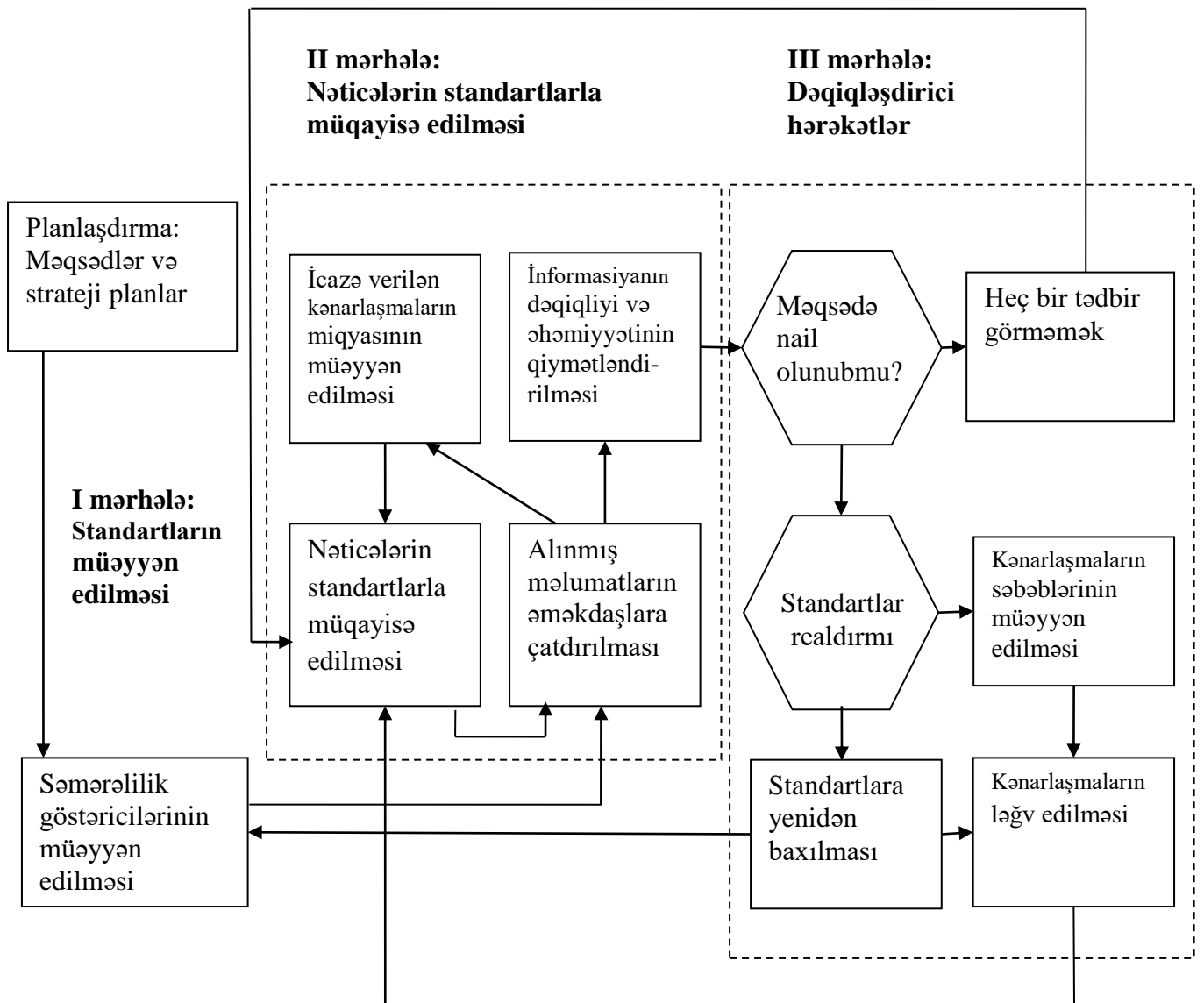
- ✓ Maliyyə nəzarət böhranlı şəraitin yaranması haqqında xəbərdarlıq verir. Əgər təşkilat içindəki situasiyaların təhlil edilməsi nəticəsində meydana çıxmış səhvlər ilə problemlər zamanında düzəldilməzsəbu zaman onların ətraf mühütün və insanların davranışında, həmçinin gələcək şəraitin qiymətləndirilməsi prosesindəgörülən səhvlərlə bir-birinə qarışır. Təşkilatdakı səhvlərin bu cür, bir-birinə qovuşmasının ehtimalı fəaliyyət növlərinin bir-birinə qarşılıqlı olaraq təsir etdiyi dərəcənin yüksək olmağından irəli gəlir.
- ✓ Hal-hazırda ölkənin iqtisadiyyatında bu cür bir vəziyyətin geniş yayılması, təşkilatın məhv olmasına səbəb olmasa da, daima onun böhranlarla üzləşməsinə səbəb olur. Bu səbəbdən kifayət dərəcədə təcrübəli menecerlərin bir çoxu belə hesab edir ki, onların biznesdə bu vəziyyəti qaçılmazdır. Həqiqətən də hər hansı, təsadüflə yaşanan vəziyyət olduqca sürətli inkişaf edə bilir və təşkilatda öz növbəsində bunu sürətli qeydə alıb onun aradan qalxması yollarını işləyib hazırlaya bilir.
- ✓ Maliyyə nəzarəti zamanı problemlər aşkara çıxardılaraq təşkilatların fəaliyyətində həmin problemlərin çoxalıb böhrana çevirilməsinə kimi dəqiqləşdirmələrin aparılmasına imkan yaranır. Nəzarətin həyata keçirməsi bəzi səbəblərə görəzəruridir. Bunlar, istənilən təşkilatın qeyri-şərtsiz səhvlərinin vaxtında aşkar edilməsi və onların təşkilatın hədəflərinə çatması üçün yaratdığı maneələrin aradan qaldırılması qabiliyyətinə sahib olmasından ibarətdir.

Bələdiyyənin qarşısına qoymuş olduğu məqsədə çatmaq üçün təmin olunan effektiv nəzarətin spesifik xüsusiyyəti aşağıdakılardır [13, s.45]:

- strateji aspektdən məqsədyönlü olması;
- konkret nəticələrə yönəlməsi;
- nəzarət olunan fəaliyyətlərin növünə uyğun olması;
- zamanında aparılması;

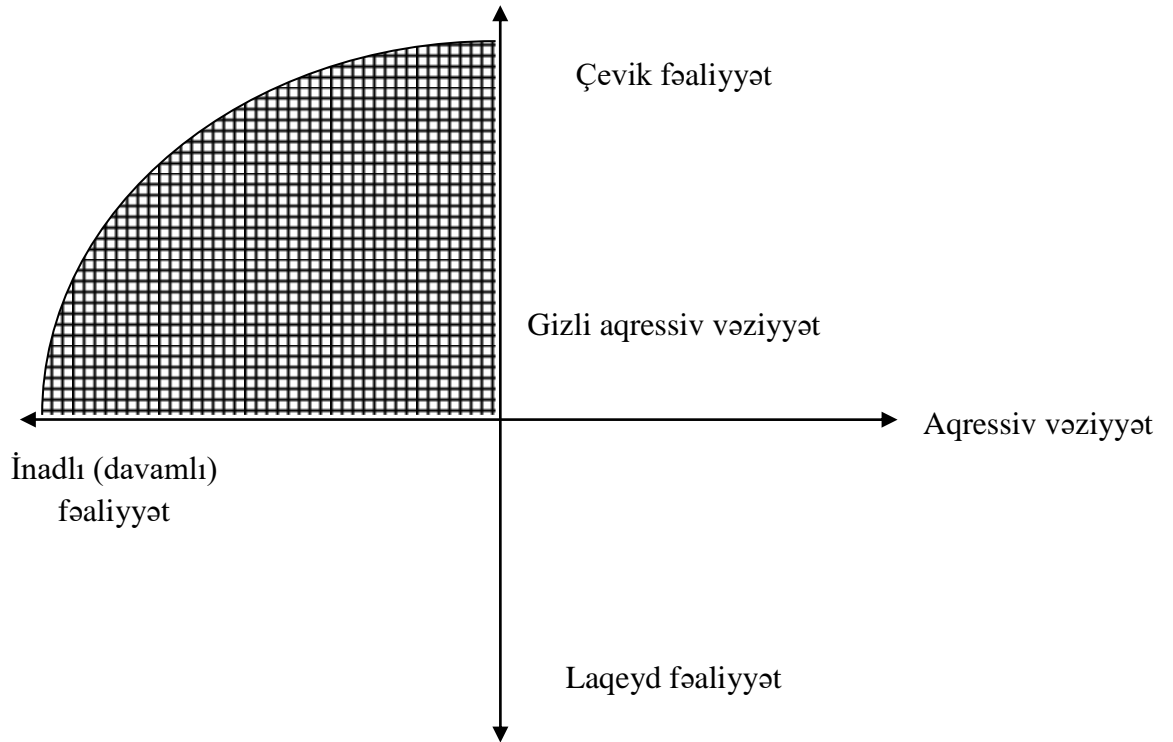
- kifayət dərəcədə çevik və davamlı olması, baş verəcək dəyişikliklərin uyğunlaşması;
- sadə olması;
- qənaətcil olması.

Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə idarəçilik nəzarətində təşkilində bəzi mühüm proseslər silsiləsi görülməkdədir. Bu silsilə Sxem 1.4-də verilmişdir [2, s.41].



Bəzi idarəetmə mərkəzləri sırf nəzarət mərhələsində mühüm dərəcədə zəifləməyə başlayır. Bu müəssisələrdə əsasən bütövlükdə nəzarət baş vermir, və ya

baş verən nəzarətdən obyektiv qaydada nəticələr əldə edilmir. Tez-tez rastlaşılan səbəblərdən biri də verilən vədlərin reallaşmamasıdır. Bundan başqa idarəçilik davranışlarındakı inadçılıq və ya davamlılıq aqressiv, laqeyd aqressiv, gizli formada təsirdə ola bilər. Nəzarət etpında müəyyən nəticələrinəldə edilməsinə səbəb olan idarəçilik davranışının təhlil olunmasını və ondan bəzi nəticələrinəldə edilməsinə aşağıda verilmiş şəkildə əks olunan vasitələrlə sistemləşdirmək mümkündür (şəkil 1.1).



Şəkil 1.1. Nəticələri əldə etmək məqsədilə inadlı fəaliyyət növü ilə fəaliyyətin alternativ üsullar arasındakı mövcud nisbət

Şəkildən görüldüyü kimi daha yüksək nəticələri inadlı və çevik idarəçilik davranışı vasitəsilə əldə etmək mümkündür. Nəzarət etpında idarəçilik davranışlarına münasibətdə nəticələr çıxarmaq münasib olardı. Çünki, o nəticələrə əhəmiyyətli səviyyədə təsir göstərir [27, s.87].

Qeyd etmək zəruridir ki, bu nəzərdə tutulmuş məqsədlər aspektindən effektiv nəzarət sadə nəzarətdir. Bu tip nəzarətin ən sadə formalarına çox aşağı güc tələb olunur və daha səmərəlidir, yəni qənaətcildir. Ancaq başlıca məsələ odur ki,

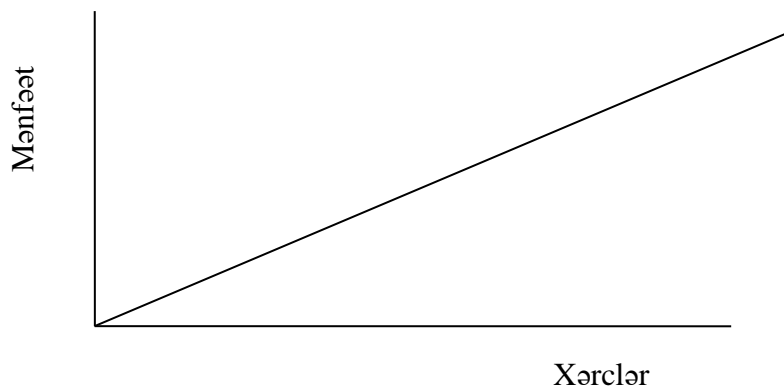
mürəkkəb nəzarət sistemində insanlara bir çox şey aydın olmur və onların fəaliyyətini məhdudlaşdırdığına görə səmərəli olmur. Həddən çox mürəkkəbli vəziyyət üzərində nəzarətin itməsi ilə nəticələnən nizamsızlığa, yəni qarmaqarışıqlığa bərabərdir. Effektiv olmanın əsas yolu, nəzarət onu həyata keçirən, eyni zamanda onunla qarşılıqlı formada əlaqədə olmuş insanların tələbi ilə imkanlarına adekvat qurulmalıdır.

İqtisadi nəzarətdə müəssisənin fəaliyyəti ilə bağlı olmuş xərclərin hamısı onun gücünün və gəlirlərinin çoxalmasına gətirib çıxmasını nəzərdə tutmuşdur. Vəsaitlərin xərclənməsində təşkilatın qarşıya qoyulmuş məqsədlərə yaxınlaşdıracaqdır. Bu halda əgər nəzarət sistemində çəkilmiş xərclərin cəmi onun verdiyi üstünlüklərdən çoxdursa, onda təşkilatın qeyd edilən nəzarət sistemindən əsasən istifadə etməməsi məsləhətdir. Ya da daha primitiv formalı nəzarət prosesini reallaşdırmalıdır. Bunun əsas səbəbi isə, nəzarət prosesində çoxlu miqdarda əlavə xərclərin olmasıdır. Məsələn, iş görülmə zaman məsrəflərin və resursların yayılması üzrə mövcud bu xərclər başqa məsələlərin həlli üçün yönəldilə bilər. Nəzarətin iqtisadi cəhətdən özündə ehtiva etdiklərini doğrultması üçün mümkün olan gəlirlə bu gəliri əldə etmək üçün çəkilmiş xərclər arasındakı nisbəti olduqca aşağı çəkməyə çalışılır. Nəzarət sistemində aparılmış xərclər və bundan əldə edilmiş gəlirlər arasında real nisbətin müəyyənlişməsi məqsədlə nəzarətin həm uzun müddətdə, həm də qısa müddət ərzində aspektlərini diqqətə almaq məqsəduyğundur.

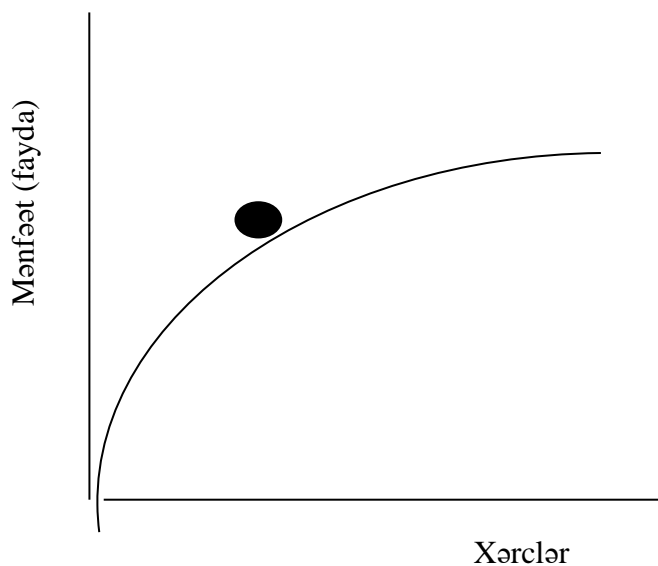
Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə idarəçilik nəzarətində əldə edilən faydanı bu prosesin baş tutmasına çəkilən xərclərlə müqayisə etsək bu əlaqəni aşağıdakı qrafikdə göstərmək olar (Qrafik 1.1):

Qrafik 1.1. Nəzarətə çəkilən xərclər

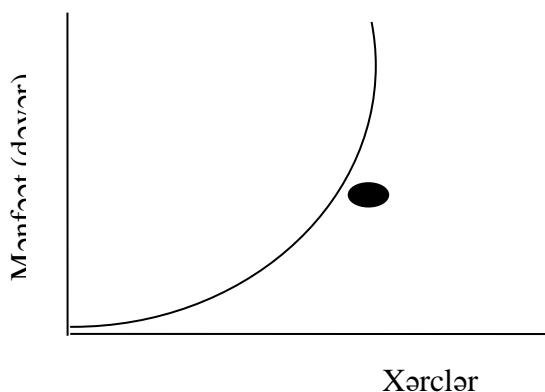
Variant "A"



Variant "B"



Variant "C"



Qrafik 1.1-dən görüldüyü kimi A variantında hər bir əlavə nəzarət vahidindən alınan mənfəət, onun alınmasına çəkilən xərclərə bərabərdir. Bu bir növ iqtisadi

ədəbiyyatlarda son gəlir və son xərc konsepsiyasını xatırladır. İdarəçi əlavə nəzarətin əyata keçməsi üçün nə qədər pul verməyə hazırdırsa, onun həmin qədər əlavə mənfəəti (xeyri) olacaqdır. Lakin daha çox informasiya mənimsəməsində və istifadə etməsində (istifadə etməkdə) idarəçinin intellektual imkanlarının və zaman (vaxt) məhdudiyyəti son nəticədə əlavə informasiyanın alınmasını iqtisadi cəhətdən səmərəsiz edəcəkdir.

“B” variantı üzrə əlavə nəzarətin alınmasına çəkilən xərclər, qrafikdə göstərilmiş müəyyən nöqtəyə qədər, mənfəətlə örtülür. Ondan sonra rəhbərliyə, əlavə nəzarətin alınmasına cəhd etmək lazım (məsləhət) deyildir, belə ki, hətta onun köməyi ilə qərarı yaxşılaşdırdıqda xərclər mənfəəti üstələyəcəkdir. “C” variantı üzrə əlavə nəzarətin alınmasından əldə edilən mənfəət, şübhəsiz, ona çəkilən xərcləri üstəliyin. Belə situasiyada əlavə nəzarətin aparılması açıq–aşkar faydalıdır. Bununla belə, bu halda da zaman və intellektual məhdudiyyətlər, son nəticədə, nəzarətin realaşmasından alınan xeyri (faydanı) kəskin surətdə aşağı salacaq[26, s.24].

Beləliklə, yuxarıda qeyd edilənləri nəzərə alaraq demək olar ki, idarəçilik nəzarətinin təşkilinə müasir yanaşmalarda vurğulanan bəzi əsas xüsusiyyətlər vardır. Bunlara; idarəçilik nəzarətinin əhatəli olması, təşkilatı struktura uyğun olması, idarəçilik nəzarətinin qənaətcil olması, idarəçilik nəzarətinin elastik olması, idarəçilik nəzarətinin tənzimləyici olması, idarəçilik nəzarətinin tərəfsiz olması aiddir.

1.2 Bələdiyyə maliyyəsinin formalaşmasında yerli vergilərin və yığımların rolu və bələdiyyə büdcəsinin xərclənmə istiqamətləri

Bələdiyyə maliyyəsinin gəlirləri müxtəlif mənbələrdən formalaşır. Bu mənbələrə aşağıdakıları aid etmək olar:

- yerli vergilər;
- bələdiyyəyə məxsus torpaq, bina və müxtəlif obyektlərdə verilən reklamlarından ödənişlər və digər yerli ödənişlər;

- rüsumlar;
- dövlət büdcəsindən ayrılan yardımlar;
- özəlləşdirilmə, icarə gəlirləri;
- sahibkarlıq fəaliyyətindən gəlirlər;
- maliyyə yardımları və qrantları;
- faiz və sanksiyalar;
- digər gəlirlər.[13, 89]

Yerli özünüidarəetmələrin yerli vergi və digər mənbələrindən əldə etdikləri gəlir istənilən səviyyədə olmadığı üçün mərkəzi idarəni bu orqanlara subvensiya verməyə məcbur edir. Mərkəzi idarənin yerli özünüidarəetmələrə verdiyi iki cür subvensiya mövcuddur: bunlardan birincisi, yerli özünüidarəetmələrin cari xərclərini ödəmək üçün verdiyi subvensiya, digəri isə yeni özünüidarəetmələrin mülkiyyətini artıran və ya təchizatla təmin edən subvensiyalardır.

Hər ölkə vergi mənbələrində müxtəlif bölgü üsulundan istifadə edir. Ölkələr özlərinin ənənələrinə, qanunlarına, maliyyə və iqtisadi imkanlarına görə müxtəlif yollarla getməkdədirlər. Unitar dövlətlərdə bu sahədə əsas çətinlik bir çox dolayı və birbaşa vergilərin mərkəzi idarələrdə qalmasıdır.

Əksər inkişaf etmiş ölkələrdə bələdiyyə bankları fəaliyyət göstərir. Bələdiyyələrin təşkil etdikləri uduşlu oyunlar, qiymətli kağızların emissiyası başlıca gəlir mənbəyi rolunu oynayır.

Bəzi ölkələrdə şəhərdaxili nəqliyyat, yanğından mühafizə xidməti, ictimai iaşə və xidmət müəssisələri bələdiyyələrin sərəncamındadır. Bütün bu fəaliyyətlər nəticəsində formalaşan gəlirlər yerli özünüidarələrin büdcəsinə yönəlir.

Bələdiyyələrin gəlir əldə edə biləcəkləri mənbələr kifayət qədərdir. Bütün bunlardan düzgün istifadə edə bilən bələdiyyələr əhəmiyyətli işlər görə bilirlər.

Bələdiyyə orqanlarına dövlət transferdən əsasən aşağıdakı qaydada həyata keçirilir:

- ✓ vergi daxilolmalarının yenidən bölüşdürülməsi;
- ✓ ümumi təyinatlı subsidiyalar;

- ✓ xüsusi məqsədli subsidiyalar.

Bələdiyyə orqanlarının iqtisadi fəaliyyəti kifayət qədər müxtəlifliyə malik olsa da, həmişə, xüsusilə də Avropada çox ciddi reqlamentləşdirilmiş olur. Bu, belə bir nəzəri müddəa ilə bağlıdır ki, iqtisadi fəaliyyət yerli özünüidarəetmə orqanlarının əsas vəzifəsi deyildir. Lakin bununla belə bələdiyyələr borc götürə bilər, Öz müəssisələrini yarada bilərlər. Yerli Özünüidarəetmə orqanları mülkiyyətindən istifadə edərək gəlir əldə edə bilər, kommersiya xarakterli müəssisələrinin yaradılmasında iştirak edə bilərlər. Bələdiyyələr öz səlahiyyətləri çərçivəsində, xüsusilə nəqliyyat və kommunal təsərrüfatı sahələrində pullu xidmətlər göstərmək hüququna malikdirlər.

Yerli büdcələrin xərc hissələri məqsədli təyinatına görə kapital qoyuluşlarına, cari xərclərə və borc öhdəliklərinin ləğvi üzrə xərclərə ayrılır. Xərclər, əsasən, mədəniyyət, təhsil, sosial təminat, səhiyyə, kommunal və digər xidmətlərə, yolların tikintisi və saxlanması, ekoloji və inzibati xərclərə ayrılır. Yerli büdcələrin xərclərinin həcmi ölkənin iqtisadi və sosial həyatında yerli özünüidarəetmə orqanlarının yolunu əks etdirir.

Yerli özünüidarəetmələrin vergi yolu ilə gəlir əldə etməsi mexanizmi olduqca mürəkkəb olmaqla bərabər bələdiyyələrin vergi toplamasının dünya təcrübəsində geniş yayılan bir neçə əsas metodu mövcuddur. Buraya sərhədsiz vergiqoyma səlahiyyətinin verilməsi metodunu aid etmək olar. Bu metodla bələdiyyələr heç bir maneə və əngəllərə rast gəlmədən öz iradələri və düşüncələri ilə vergiqoyma səlahiyyətlərinə malik olurlar. Ancaq bu model nəzəri çərçivədən kənara çıxmayaraq təcrübədə özünə yer tapmamışdır. İqtisadçı alim H.Riçin fikrincə, “tam rəqabət sistemi” adlanan bu metodu mənimsəyən ABŞ və İsveçrədə də yerli özünüidarəetmələrin vergiləmə fəaliyyətinə qadağalar qoyulmuşdur. Fikrimizcə, bu cür qadağa və maneələrin yaranma səbəbləri obyektivdir. Məsələn, bir yerli özünüidarəetmə qurumu ancaq öz sərhədləri daxilində və imkanlarını aşmayacaq dərəcədə vergiqoyma həyata keçirə bilər. Dövlət, ən azı, onların sərhədləri xaricində qalan obyektlərin vergi tutmalarına qadağa qoymalıdır”.

Digər bir metod isə vergi mənbələrinin paylaşdırılmasıdır. “Ayırma sistemi” kimi də adlandırılan bu metodun əsası vergilərin mərkəzi və yerli özünüidarəetmələr arasında paylaşdırılmasıdır. Bu fikrin banisi XIX əsrdə Prussiyanın maliyyə naziri olmuş Von Migeldir.

Vergi mənbələrinin paylaşdırılmasının aşağıdakı müsbət tərəfləri vardır:

- ✓ bələdiyyələrin maliyyə muxtariyyətinə sahibolma imkanı;
- ✓ yerli cavabdehlik və məsuliyyət hissini artırması.

Mərkəzi idarə vergilərinin bəzilərindən müxtəlif üsullarla pay verilməsi. Fransızların “ortaq fondlar” adlandırdıqları bu üsulda vergilər bir idarə tərəfindən müəyyən olunur və yığıdır, daha sonra bəzi vergilərdən müəyyən kriteriyalar üzrə yeri özünüidarəetmələrə pay ayrılır. Bu zaman ortaya maraqlı problem çıxır. Vergiləri toplamaq vəzifəsi unitar dövlətlərdə mərkəzi hakimiyyət orqanlarına aiddir. Ancaq ayrı-ayrı dövlətlərdə bu fərqli olur.

Bu metodun əsas üstünlüyü ikili vergitutmanın qarşısını almasıdır. Vergilər bir idarə tərəfindən yığıldığından eyni vergi obyektindən ikinci dəfə vergi tutmaq problemi yaranmır.

Bu metodun çatışmayan cəhəti budur ki, vergilərdən pay verən idarə pay alan idarəni özündən asılı vəziyyətə salır. Paylaşmanın xüsusiyyətlərini - xüsusilə payın miqdarını mərkəzi idarə təkbəşinə müəyyən etdiyindən nəticə yerli özünüidarəetmələrin zərərinə olur.

Başqa bir metod yüzdəbirlər metodudur. Fransızca “centime additionel”-in mənası dilimizdə “yüzdəbirlər”dir. Bu metodun əsası yerli özünüidarələrə mərkəzi idarələr tərəfindən toplanan bəzi vergilərə, özlərinə aid olmaq üzrə əlavə bir vergi artırmaq səlahiyyətinin verilməsidir. Əlavə ediləcək verginin həcmi öz tələblərinə uyğun olaraq müəyyən edən bələdiyyələdirsə, bunları toplayıb onlara paylayan mərkəzi hakimiyyət orqanlarıdır. Metodun digər bir maraqlı cəhəti verginin hesablanmasıdır.

Bələdiyyələrin yerli ərazi əhalisindən toplayacaqları vergi və ödənişlərin növləri və yuxarı hədləri qanunla müəyyən olunmaqla bərabər, onların yığılması və istifadəsi

bələdiyyələrin ixtiyarına verilmişdir. Yəni bələdiyyələr özlərinin maliyyə vəziyyətlərindən asılı olaraq maksimum həddi aşmamaq şərti ilə vergilərin faizini tənzimləyirlər.[16, 148]

İnkişaf etmiş ölkələrdə vergilərin yerli özünüidarəetmələrin büdcə gəlirlərində çəkisi 10 faizlə (Avropanın ən aşağı göstəricisi İtaliyadadır) 50 faiz, bəzən 70 faiz arasında dəyişir.

Beynəlxalq İqtisadi sistemə dinamik inteqrasiya olunan ölkəmiz də beynəlxalq maliyyə qurumlarının və bir sıra ölkələrin səxavətindən bəhrələnib.

Beynəlxalq maliyyə institutlarının maliyyə sistemindəki rolu mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu sahədə əsas yeri beynəlxalq maliyyə institutu olan BVF, Dünya Bankı, Avropa Yenidənqurma və İnkişaf Bankı və İslam İnkişaf Bankı tutur.

Beynəlxalq maliyyə institutlarının yaranması beynəlxalq maliyyə-valyuta sisteminin inkişafından kənarında mövcud olmur. BVF-nin məqsədləri qarşılıqlı fəaliyyət və məsləhətləşmələrlə beynəlxalq valyuta əməkdaşlığına yardım etmək, valyuta kurslarının stabilliyinə, valyuta münasibətlərinin tənzimlənməsinə, üzv ölkələrin ödəniş balansmdakı defisilin müddət və həcmi ixtisar etməkdir.

Bəzi ölkədə bu gəlirlər daha da genişlənə bilər. Bu genişlənmə ölkə ərazisində dövlətə və bələdiyyələrə yüklənən öhdəliklərlə bağlıdır. Ümumiyyətlə, XIX əsrdən formalaşan klassik iqtisadi fikir dövlətin vəzifələrinin bir sıra məsələlərdən ibarət olduğunu göstərdi. Hesab edilirdi ki, dövlət, habelə bələdiyyə öz vətəndaşlarını xarici və daxili təhlükələrdən qorumalı və bəzi ictimai müəssisə və təşkilatlan saxlamalıdır.

Dövlət və bələdiyyə büdcədən kənar fondlarını aşağıdakı kimi təsnifləşdirmək məqsədmüvafiq hesab edilir:

a) Müddətinə görə:

- daimi,
- müvəqqəti;

b) Məqsədlərə görə:

- sosial müdafiə,
- iqtisadi,

- digər;

c) Mənsubiyyətə görə:

- mərkəzi,

- yerli.

Məsələn, Babiç və Pavlova büdcədənəkar fondlara - sosial, iqtisadi, sahə və sahələrarası fondları aid edirlər, büdcədənəkar fondların təsnifatı məsələsinə Romanovski daha düzgün yanaşır. Romanovski büdcədənəkar fondların fəaliyyətini müddətinə, mənsubiyyətinə, məqsədlərə görə təsnifləşdirir. Romanovski göstərir ki, fəaliyyət müddətinə görə fondlar daimi və müvəqqəti, məqsədlərinə görə sosial, sığorta, investisiya, iqtisadi, kredit və s. bölünür.

Fikrimizcə, mövcud şərtləri və maliyyənin izahına aid müasir yanaşmaları nəzərə alsaq, bələdiyyə maliyyəsinin mahiyyətini belə xarakterizə etmək olar: “Dövlət və bələdiyyə maliyyəsi - ictimai məhsullar istehsalını və başqa ictimai idarəetmə funksiyalarının gerçəkləşməsi üçün zəruri olan pul resurslarının formalaşması və istifadəsi prosesi və bu prosesin effektiv idarə edilməsidir.” Şərhdən aydın olur ki, ictimai maliyyə ictimai məhsullar istehsalı üçün maliyyə təminatı yaratmalıdır.

Bütün bu şərtləri nəzərə almaqla, dövlət və bələdiyyə maliyyə sistemini ictimai maliyyə fondlarının formalaşdırılması və effektiv xərclənməsi üçün zəruri olan institutların məcmusu kimi qeyd etmək olar, Bələdiyyə maliyyəsi bələdiyyənin başlıca hərəkətverici mənbəyidir və belə mənbənin olmaması və ya zəif olması bələdiyyələrin fəaliyyətinə ən ciddi təsir göstərən amillərdəndir.

Fikrimizcə, dövlət müntəzəm olaraq özünün maliyyə tarazlaşdırması sistemlərini nəzərdən keçirməli, resursların və xərc ehtiyaclarının qeyri-bərabər bölgüsünün mənfi nəticələrini effektiv şəkildə aradan qaldırmaq onu yaradan səbəbləri tapmalıdır. Ölkəmizdə yerli özünüidarəetmə sistemi birpilləli olduğundan burada maliyyə tarazlaşdırılması əsasən şaquli şəkildə - dövlət və yerli orqanlar arasında aparılmalıdır. Tarazlaşdırma sistemi elə şəkildə qurulmalıdır ki, bu, bələdiyyələrin maliyyə imkanlarını sarsıtmasın, dövlətdən tam asılı vəziyyətə salmasın, yerli özünüidarə qurumlarını çeşidli xidmətlər göstərməkdən çəkəndirməsin, vergi

yığımına stimulumu azaltmasın.

Xərc ehtiyaclarına görə tarazlaşdırma transfertlərin verilməsində baza rolunu minimum yerli büdcə təminatım oynayır, “Minimum yerli büdcə təminatı” - minimum zəruri ehtiyacların ödənilməsi üçün yerli büdcə xərclərinin bir nəfərə düşən həcmilə müəyyən olunur. Həmin göstəricinin mahiyyəti budur ki, xüsusi gəlir bazasının miqyasından asılı olmayaraq bütün yerli özünüidarə qurumları əhaliyə dövlətin müəyyənləşdirildiyi ictimai xidmətləri çatdırmağa borcludur. Bu o xidmətlərdir ki, onların göstərilməsi istisnasız olaraq bələdiyyələrin sərəncamına verilir.

Beynəlxalq təcrübədə büdcələrarası transfertlərin populyar növlərindən biri də paylı vergilərdir. Bu cür transfertlərin mahiyyəti odur ki, mərkəzi hökumət bir sıra dövlət vergilərindən qanunvericiliklə müəyyən edilmiş normativə uyğun olaraq bələdiyyələrə ayırma edir. Paylı vergilərin tətbiqinin əsas üstünlüyü odur ki, bu sistemin tətbiqi şəraitində bələdiyyələr öz ərazisində sahibkarlığın inkişafına, vergi bazasının dəqiq müəyyən olunmasına öz töhfələrini verirlər. Çünki vergilərin həcmnin artmasına proporsional olaraq yerli büdcələrə ayırmalar da genişlənir: Ölkəmizin müvafiq qanunvericiliyində paylı vergi sisteminin tətbiqilə bağlı hər hansı hüquqi norma və mexanizm nəzərdə tutulmur.

İstər inkişaf etmiş, istərsə də inkişaf etməkdə olan ölkələrdə transfertlər yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşməsində mühüm rol oynayır. Əksmərkəzləşmənin təbii hesab edilən çatışmazlıqlarını aradan qaldırmaq və məıfı təsirlərin qarşısını almaq baxımından transfertlərin rolu danılmazdır.

Ümumiyyətlə, təcrübədə bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən dotasiya ayrılmasının mövcud mexanizminin tətbiqində xeyli çatışmazlıqlar müşahidə olunur. Həmin çatışmazlıqları ümumiləşdirilmiş formada aşağıdakı kimi göstərmək olar.

Dotasiyaların ayrılması zamanı hansı prinsipdən istifadə edilməsi qeyri-müəyyəndir. Aparılmış tədqiqatların, statistik təhlillərin və keçirilmiş sorğuların nəticələri göstərir ki, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə dotasiyaların ayrılması qanunvericilikdə nəzərdə tutulan meyarlardan istifadə edilmir. Dotasiyaların

ayrılması zamanı tətbiq edilən prinsip məlum deyil. Elə bələdiyyələr var ki, əhalisinin sayında dəfələrlə fərq olmasına baxmayaraq aldıkları dotasiyaların həcmi eynidir və yaxud da əksinə. Əhalisinin sayı eyni olan bələdiyyələrin aldıkları dotasiyanın həcmində dəfələrlə fərq var.

Dotasiyaların ayrılmasının mövcud meyarları ədalətli şaquli maliyyə tarazlaşdırmasını özündə tam əks etdirmir. Qanunvericiliyə görə dotasiyalar əhalinin sayı və ölkənin maliyyə ehtiyatlarının formalaşmasında bələdiyyənin xüsusi çəkisi əsasında bölüşdürülür. Halbuki ölkədə dağlıq və ya düzənlik ərazilərdə yerləşən, infrastrukturunu yaxşı və ya pis olan, ərazisi böyük və ya kiçik olan bələdiyyələr mövcuddur. Bütün bu və digər amillər dotasiyaların ayrılması zamanı nəzərə alınmalıdır. Dotasiyaların ayrılması zamanı çoxlu sayda meyarlardan (adambaşına düşən vergi potensialı, ərazidə infrastrukturun vəziyyəti, demoqrafik şərait, ərazinin sahəsi və s.) istifadə oluna bilər. Əksər hallarda dotasiyalar yerli büdcənin xərc ehtiyaclarını ödəmək iqtidarında deyil, əsasən simvolik xarakter daşıyır.

Bələdiyyə orqanları qanunvericiliklə əhalini konkret ictimai xidmətlərlə təmin etmək öhdəliyi daşıyarsa, bunun üçün onlar ilk növbədə, zəruri maliyyə resurslarına malik olmalıdır. Bu baxımdan istənilən ölkədə bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini effektiv həyata keçirməsinin ən zəruri şərtlərindən biri həmin qurumların yetərli maliyyə potensialına malik olmasıdır. Transfərtlər sisteminin qurulması və idarə edilməsinin əsas struktur elementinə diqqət yetirmək lazımdır. Yerli özünüidarə orqanlarına ediləcək transfərlərin həcmnin müəyyənləşdirilməsi və transfərlərin çoxlu sayda yerli özünüidarə orqanı arasında bölüşdürülməsi bu sistemə daxildir.

Bəzi ölkələrdə yerli büdcələrə ayrılan transfərlərin məbləği üçün minimum normalar da müəyyənləşdirilir. Xorvatiyada bələdiyyələr üçün transfərlərin cəlbədicisi sxemi mövcuddur. Bu ölkədə ayrı-ayrı nazirliklər öz səlahiyyətləri daxilində olan problemləri həll etmək üçün bələdiyyələrə məqsədli qrantlar verir və bu, büdcədə ayrıca maddədə əks etdirilir, eyni zamanda yerli infrastrukturun inkişafı məqsədilə yerli özünüidarə qurumları Regionların İnkişafı Fondundan vəsait ala bilərlər.

II FƏSİL. Azərbaycan Respublikasında yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə və onların istifadəsi üzrə ayrılmalara maliyyə nəzarətinin təşkili

2.1. Müasir şəraitdə bələdiyyələrin büdcələrinin formalaşmasında maliyyə nəzarətinin rolu və əhəmiyyəti

Azərbaycan iqtisadiyyatının müasir inkişaf mərhələsi hiss ediləcək dərəcədə dövlət hakimiyyətinin möhkəmlənməsi dövlətin iqtisadiyyatın idarə edilməsində rolunun artması, maliyyə-iqtisadi münasibətlər sferasında hüquq pozuntuları ilə mübarizənin gücləndirilməsi ilə xarakterizə edilir. Maliyyə nəzarəti- dövlət və bələdiyyə pul fondlarının yaradılması, bölüşdürülməsi və istifadəsi ilə əlaqədar maliyyə və vergi əməliyyatlarının yoxlanılması üzrə nəzarətedici orqanların qanunvericiliklə fəaliyyətinin nizama salınması məcmusudur. Maliyyə nəzarəti maliyyənin funksiyasının reallaşdırılması formasıdır. O maliyyə nəzarətinin təyinatını və məzmununu müəyyən edir. Onun təyinatı dövlətin maliyyə siyasətini reallaşdırmağa kömək etməkdən, xalq təsərrüfatının bütün sahə və həlqələrində büdcə-maliyyə vəsaitlərinin səmərəli istifadə edilməsini təmin etməkdən ibarətdir. Onun məzmununu büdcə prosesi iştirakçılarının, idarəetmə orqanlarının və təsərrüfat subyektlərinin qanunverciliyə əməl edilməsi nöqtəyi-nəzərindən fəaliyyətlərini yoxlamaqdan ibarətdir. Maliyyə nəzarətinin əsas vəzifəsi aşağıdakılardan ibarətdir:

- mövcud qanunvericiliyə və normativ aktlara əməl edilməsinə nəzarət;
- dövlət büdcəsi qarşısında maliyyə öhdəliklərinin öz vaxtında və tam yerinə yetirilməsinin təmin edilməsi;
- maliyyə resursları artımının, o cümlədən istehsal və xidmət sahəsində məsrəflərin aşağı salınması ehtiyatları, maya dəyərinin aşağı salınması və rentabelliyin yüksəldilməsi də daxil olmaqla təsərrüfatdaxili ehtiyatların aşkar edilməsi;
- dövlət mülkiyyətinin qorunub saxlanılmasının təmin edilməsi. Maliyyə nəzarətinin obyektı pul münasibətləri, milli gəlirin bölgüsü və yenidən bölgüsüdür.

Maliyyə yoxlanılmasına dəyər göstəriciləri- məhsul satışından (əmtəə, xidmət və iş) daxilolmalar maya dəyəri, əməyin ödənilməsi, mənfəət, mənfəətin istifadə

edilməsi, vergi toplanması və vergiyə cəlb etmə məruz qalır. Maliyyə nəzarəti dəyər göstəricilərinin formalaşmasının düzgünlüyü, təsərrüfatçı subyektlərin fəaliyyətinin maliyyə nəticələri, büdcənin və büdcədən kənar fondların istifadəsi, qeyri-kommersiya təşkilatların smetasının xərclənməsi, büdcə vəsaitlərinin məqsədli istifadəsi, vergi tədiyələrin və vergi olmayan ayırmaların tamlığını əhatə edir. Maliyyə intizamının pozulması iqtisadi cəhətdən maliyyə sanksiyaları, inzibati və cinayət qaydasında tənbeh edilir. Maliyyə nəzarəti iqtisadiyyatın bütün sahələrində tətbiq edilir. Maliyyə nəzarətinin subyekt kimi maliyyə nəzarəti hüququ verilmiş təşkilatlar çıxış edir. Maliyyə nəzarətini həyata keçirən subyektlərin hüquqi təbiətindən asılı olaraq, nəzarətin aşağıdakı növləri fərqləndirilir:

- dövlət nəzarəti (dövlət orqanları tərəfindən aparılır);
- idarə nəzarəti (nazirlik və idarələrin nəzarət bölmələri tərəfindən aparılır);
- təsərrüfatdaxili nəzarət (firmadaxili);
- qeyri-dövlət (auditor).

Nəzarətin obyektinə üzrə maliyyə nəzarəti nəzarətin aşağıdakı növlərini daxil edir: büdcə-maliyyə, vergi, gömrük və valyuta nəzarəti. Büdcə maliyyə nəzarəti- büdcənin tərkibi və icrası üzrə maliyyənin nəzarət funksiyasının reallaşdırılması formasıdır. Büdcə layihəsinin tərtibi zamanı nəzarətin məqsədi maliyyə mənbələrinin ehtiyatlarının büdcənin gəlirlər hissəsində tam istifadə edilməsindən ibarətdir. Bununla yanaşı nəzarətin büdcə vəsaitlərini təsdiq edilmiş büdcəyə uyğun olaraq istifadə edilməsini yoxlamaq və büdcə vəsaitinin istifadə edilməsində pozuntuları aradan qaldırmaq məqsədi də vardır. Vergi nəzarəti- maliyyə nəzarətinin bir hissəsidir. Onun məqsədi AR-nın qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş vergilərin tam toplanmasını təmin etmək yolu ilə bütün büdcə səviyyələrinin vergi gəlirlərinin cəlb edilməsi məqsədini güdür. Vergi nəzarəti orqanları hüquqi və fiziki şəxslərin dövlət qarşısında öhdəliklərinin yerinə yetirilməsi üzrə yoxlamalar aparır. Bu mövcud vergiyə cəlb etmə sahəsində mövcud qanunvericiliyinə əməl edilməsinin təmin edilməyə yönəldilmişdir. Gömrük nəzarəti- AR-nın qanunvericiliyinə əsasən gömrük yığım və rüsumların öz vaxtında və tam dövlət büdcəsinə daxil olmasını təmin etmək

məqsədini güdür.

Valyuta nəzarəti- ölkənin iqtisadi təhlükəsizliyinin təmin edilməsi məqsədlərinə xidmət edir. O valyuta əməliyyatları haqqında mövcud qanunvericiliyə əməl edilməsi məqsədilə aparılır. İdarə maliyyə nəzarəti- sahə müəssisələrinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi məqsədi ilə həyata keçirilir. Bu nəzarət növü daxili maliyyə ehtiyatlarının aşkar edilməsinə və vergi qanunvericiliyinə riayət edilməsinə imkan verir.

Büdcə maliyyə nəzarətinin forması dedikdə nəzarət fəaliyyətinin təşkilinin konkret ifadəsi üsulları başa düşülür. AR-nın «Büdcə sistemi haqqında» qanununa uyğun olaraq qanunverici və yerli özünüidarəetmə orqanları aşağıdakı maliyyə nəzarəti formalarını tətbiq edirlər:

- qabaqcadan nəzarət;
- cari nəzarət;
- sonrakı nəzarət.

Qabaqcadan maliyyə nəzarəti- pul vəsaitlərinin yaradılması, bölgüsü və istifadəsi üzrə maliyyə əməliyyatlarının aparılmasınadək həyata keçirilir. O qanunvericiliyin maliyyə pozuntularının qarşısının alınması, proqnoz və plan mərhələsində əlavə maliyyə resurslarının aşkar edilməsi məqsədi ilə aparılır. Qabaqcadan nəzarət maliyyə proqramlarının əsaslı olmasının qiymətləndirilməsi, maliyyə smetalarının, təsis müqavilələrinin əsaslığını, mənfəətin hesablanması əsaslığını qiymətləndirilməsini nəzərdə tutur. Cari (operativ) maliyyə nəzarəti- pul bağlaşmalarının, maliyyə əməliyyatlarının, ssuda verilməsi anında aparılır. O maliyyə intizamının pozulmasının qarşısının alınması, minimum pozuntu qarşısının alınması, maliyyə və təsərrüfat fəaliyyətinin həyata keçirilməsi prosesində pul vəsaitinin xərclənməsində tez dəyişilən maliyyə situasiyası fonunda mümkün itkilərin qarşısının alınması məqsədini güdür. Cari nəzarətin obyektivi birinci növbədə pul vəsaitinin ödənilməsi və alınması ilə bağlı sənədlərdir. Burada məsrəflər xərc normativləri ilə müqayisə edilir.

Sonrakı maliyyə nəzarəti- maliyyə əməliyyatın başa çatdıqdan sonra hesabat və

maliyyə sənədlərini təhlil və təftiş etmək yolu ilə aparılır. O maliyyə qanunvericiliyinin pozulması hallarını aşkar etmək və maliyyə fəaliyyətinin nəticələrini qiymətləndirmək məqsədi ilə aparılır. Maliyyə fəaliyyəti nəticələri plan və normativlə müqayisə edilir. Nəzarətin bu forması hesabat və balansların təşkilat və idarələrdə bilavasitə yerində yoxlama və təftiş yolu ilə aparılır. Maliyyə nəzarətinin metodu dedikdə onun həyata keçirilməsinin fənd və üsulları başa düşülür. Maliyyə nəzarətinin aşağıdakı metodları tətbiq edilir: müşahidə, müayinə, yoxlama, təhlil, təftiş, gözqoyma (gözyetirmə).

1. Müşahidə (monitorinq)- nəzarətedici orqanlar tərəfindən müəssisə tərəfindən müəyyən fəaliyyətin yerinə yetirilməsi üzərində nəzarət obyektinin maliyyə fəaliyyəti ilə ümumi tanışlıqdır. Məsələn, verilmiş ssudadan istifadəsi, müəssisə-müştərinin maliyyə vəziyyəti üzərində müşahidə aparılır. Müşahidə təşkilatın bir və ya bir neçə göstəricisi üzrə aparıla bilər.

2. Müayinə- müşahidədən fərqli olaraq müəssisənin maliyyə vəziyyətini müəyyən etmək üçün müayinə edilən müəssisənin daha geniş maliyyə göstəricilərini əhatə edir.

3. Maliyyə fəaliyyətinin yoxlanılması yerində balans, hesabat və xərc sənədlərini pozuntuları aşkar etmək və onları aradan qaldırmaq məqsədilə aparılır. Maliyyə fəaliyyətinin yoxlanılması dövlət, idarə və təsərrüfatda xarici orqanlar tərəfindən həyata keçirilə bilər. Dövlət, idarə və təsərrüfat-daxili orqanlarının yoxlama nəticələri yoxlama aktı ilə rəsmiləşdirilir. Təhlil- yunancadan tərcümədə «öyrənilən obyekt» və ya prosesi daxilən onlara aid olan ayrı-ayrı tərkib hissələrə elementlərə ayırmaq (parçalamaq) deməkdir. Ənənəvi anlamda maliyyə təhlili mürəkkəb hadisələri tərkib hissələrə ayırmaq yolu tədqiq etmək (öyrənmək) metodudur. Geniş elmi anlamda maliyyə təhlili –hadisə və proseslərin elmi-tədqiqi və qiymətləndirmə metodudur ki, onun da əsasında öyrənilən sistemin (məcmuu) tərkib hissələrinin və elementlərinin araşdırılması durur.

Maliyyə təhlilinin məqsədi həqiqi məlumatlar əsasında təşkilatın maliyyə vəziyyətini qiymətləndirmək, maliyyə nəticələrini və ödəniş qabiliyyətliliyini müəyyən etmək, kapitalın istifadəsinin səmərəliliyini müəyyən etməkdən ibarətdir. Təhlil

zamanı müxtəlif analitik fəndlərdən (orta və nisbi kəmiyyət, qruplaşdırma, indeks metodu və s.) istifadə edilir. O sistemlilik faktorluluq yanaşma ilə fərqlənir.

4. Təftiş – maliyyə nəzarətinin daha dərin və ümummilli əsas metodudur. Bu müəssisə və təşkilatların maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinin tam müayinəsidir. Qanunvericilik məcburi (mütləq) mütəmadi xarakterli təftişi nəzərdə tutur. Təftiş kompleks və tematik; planlı və plandankənar; mal-material dəyərlərin yoxlanılması ilə sənədli təftiş ola bilər. Təftiş tabe müəssisə və təşkilatlarda idarəetmə orqanları tərəfindən, təşkilatın təftiş komissiyası və habelə dövlət nəzarət orqanları tərəfindən aparılır. Plan üzrə təftiş bir qayda olaraq təftişçinin qabaqcadan tərtib etdiyi proqram əsasında aparılır ki, burada təftiş edilən obyekt, nəzarət məsələlərinin konkret siyahısı, nəzarətin metodları və təftişin müddəti müəyyən edilir. Təftişin nəticələri istintaq və məhkəmə təcrübəsində sübut mənbəyi gücünə malik olan aktla rəsmiləşdirilir.

5. Gözqoyma – müəyyən növ maliyyə fəaliyyətinə lisenziya almış müəssisə və təşkilatların normativlərə əməl edilməsinə nəzarətəddici dövlət orqanları tərəfindən aparılır. Məsələn, gözqoyma funksiyasını Azərbaycanın Mərkəzi Bankı həyata keçirir. O ölkədə kommersiya banklarının fəaliyyətinə Maliyyə Nazirliyi sığorta şirkətlərinin fəaliyyətinə göz qoyur.

2.2. Bələdiyyə büdcələrinin istifadəsinə və büdcədən ayrılmalara maliyyə nəzarətinin təşkili

Transfərtlər sisteminin qurulması və idarə edilməsinin əsas struktur elementinə diqqət yetirmək lazımdır. Yerli Özünüidarə orqanlarına ediləcək transfərtlərin həcmnin müəyyənləşdirilməsi və transfərtlərin çoxlu sayda yerli özünüidarə orqanı arasında bölüşdürülməsi bu sistemə daxildir.

Bəzi ölkələrdə yerli büdcələrə ayrılan transfərtlərin məbləği üçün minimum normalar da müəyyənləşdirilir. Xorvatiyada bələdiyyələr üçün transfərtlərin cəlbedici sxemi mövcuddur. Bu ölkədə ayrı-ayrı nazirliklər öz səlahiyyətləri daxilində olan problemləri həll etmək üçün bələdiyyələrə məqsədli qrantlar verir və bu, büdcədə

ayrıca maddədə əks etdirilir, Eyni zamanda yerli infrastrukturun inkişafı məqsədilə yerli özünüidarə qurumları Regionların İnkişafı Fondundan vəsait ala bilirlər.

Bələdiyyələrə ayrılan dotasiyaların rayonlar üzrə bölgüsünə diqqət yetirdikdə məlum olur ki, eyni əhali sayına malik rayonların bələdiyyələrinə ümumilikdə fərqli həcmdə dotasiya ayrılıb. Məsələn, Qusar və Qazax rayonunda yaşayan əhalinin sayı təxminən eynidir - 86,6 min nəfər. Ancaq Qusar rayonunda yerləşən bələdiyyələrə ayrılan dotasiyanın həcmi Qazax rayonundakımdan 2,5 dəfə çoxdur, 2007-ci ildə birinciyə 68 min, ikinciyə isə 28,9 min manat dotasiya ayrılıb. Astara rayonu (əhalisi 94,7 min nəfər) bələdiyyələrinə Mingəçevir şəhər (95,8 min nəfər) bələdiyyəsi ilə müqayisədə 2 dəfə çox maliyyə yardımı ayrılıb. Bərdə rayonunda aparılmış sorğunun nəticələri də dotasiyaların ayrılmasında əhali sayının nəzərə alınmamasını təsdiq edir. Bəzən eyni həcmdə dotasiyaya ayrılan bələdiyyələr həm əhali sayına, həm də büdcəsinə görə bir-birində fərqlənir.

Bir bələdiyyəyə orta hesabla düşən dotasiyanın həcminə görə şəhər bələdiyyələri üstünlük təşkil edir. Orta hesabla bir bələdiyyəyə düşən dotasiyanın çoxluğuna görə Mingəçevir, Gəncə, Sumqayıt, Şirvan şəhərləri öndə gedir. Mingəçevirdə bu rəqəm 27200, Gəncədə 19533, Sumqayıtda 10567, Şirvanda isə 8550 manat təşkil edir. 2007- ci ildə ən çox dotasiya (411,2 min manat) Bakı bələdiyyələrinə ayrılsa da bir bələdiyyəyə düşən dotasiyanın həcminə görə (8063 AZN) paytaxt 5-ci yerdə gəlir. Bələdiyyələrin əksəriyyətində bu göstərici 1000 manat civarında dəyişir və ölkə üzrə orta göstəricidən də (1270 manat) aşağıdır.

Beynəlxalq təcrübədə büdcələrarası transferlərin populyar növlərindən biri də paylı vergilərdir. Bu cür transferlərin mahiyyəti odur ki, mərkəzi hökumət bir sıra dövlət vergilərindən qanunvericiliklə müəyyən edilmiş normativə uyğun olaraq bələdiyyələrə ayırma edir. Paylı vergilərin tətbiqinin əsas üstünlüyü odur ki, bu sistemin tətbiqi şəraitində bələdiyyələr öz ərazisində sahibkarlığın inkişafına, vergi bazasının dəqiq müəyyən olunmasına öz töhfələrini verirlər. Çünki vergilərin həcmimin artmasına proporsional olaraq yerli büdcələrə ayırmalar da genişlənir: Ölkəmizin müvafiq qanunvericiliyində paylı vergi sisteminin tətbiqilə bağlı hər hansı

hüquqi norma və mexanizm nəzərdə tutulmur.

Ümumiyyətlə, təcrübədə bələdiyyələrə dövlət büdcəsindən dotasiya ayrılmasının mövcud mexanizminin tətbiqində xeyli çatışmazlıqlar müşahidə olunur. Həmin çatışmazlıqları ümumiləşdirilmiş formada aşağıdakı kimi qruplaşdırmaq olar:

Dotasiyaların ayrılması zamanı hansı prinsipdən istifadə edilməsi qeyri-müəyyəndir. Aparılmış tədqiqatların, statistik təhlillərin və keçirilmiş sorğuların nəticələri göstərir ki, dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə dotasiyaların ayrılması qanunvericilikdə nəzərdə tutulan meyarlardan istifadə edilmir. Dotasiyaların ayrılması zamanı tətbiq edilən prinsip məlum deyil. Elə bələdiyyələr var ki, əhalisinin sayında dəfələrlə fərq olmasına baxmayaraq aldıkları dotasiyaların həcmi eynidir və yaxud da əksinə. Əhalisinin sayı eyni olan bələdiyyələrin aldıkları dotasiyanın həcmində dəfələrlə fərq var.

Dotasiyaların ayrılmasının mövcud meyarları ədalətli şaquli maliyyə tarazlaşdırmasını özündə tam əks etdirmir. Qanunvericiliyə görə dotasiyalar əhalinin say dinamikası və ölkənin maliyyə resuslarının formalaşmasında bələdiyyənin xüsusi çəkisi əsasında bölüşdürülür. Halbuki ölkədə dağlıq və ya düzənlik ərazilərdə yerləşən, infrastrukturu yaxşı və ya pis olan, ərazisi böyük və ya kiçik olan bələdiyyələr mövcuddur. Bütün bu və digər amillər dotasiyaların ayrılması zamanı nəzərə alınmalıdır. Dotasiyaların ayrılması zamanı çoxlu sayda meyarlardan (adambaşına düşən vergi potensialı, ərazidə infrastrukturun vəziyyəti, demoqrafik şərait, ərazinin sahəsi və s.) istifadə oluna bilər. Əksər hallarda dotasiyalar yerli büdcənin xərc ehtiyaclarını ödəmək iqtidarında deyil, əsasən simvolik xarakter daşıyır.

Büdcə xərclərinin artımı fonunda bələdiyyələrə ayrılması nəzərdə tutulan maliyyə yardımlarının həcmninə sabit qalması da bu fikri sübut edir.

Qanunvericilikdə məqsədli transfertlərin verilməsinin dəqiq prinsip və meyarları mövcud deyil. Qanunvericilikdə məqsədli yardım almağın dəqiq prinsip və meyarları yoxdur, həmin transfertlərin istifadə istiqamətləri və təyinatı konkretləşdirilməyib. Əvvəllər məqsədli yardım almaqla bağlı bələdiyyələr hökumətə müraciət edirdilərsə,

son dövrlər belə müraciətlərin sayı xeyli azalmışdır. Dövlət tərəfindən həyata keçirilən dövlət proqramlarının icrasına bələdiyyələr də cəlb edilir. Bələdiyyələrin fəaliyyət göstərdikləri 10 il ərzində bu qurumlara məqsədli maliyyə yardımı ayrılmayıb.

Verilən dotasiyaların həcmi bir sıra meyarlar əsasında müəyyən olunmalıdır. Həmin meyarlar iqtisadi artım və xərclərin genişlənməsi kimi faktorları nəzərə almalıdır. Xərclərin artımının diqqətdə olması isə son dərəcə vacibdir. Bu, xüsusilə yerli özünüidarə orqanlarının öz resurs və imkanlarının iqtisadi amillərlə şərtlənən xərc artımının kompensasiyası üçün sərbəst manevr etməyə imkan vermədiyi şəraitdə daha da aktualdır.

Dövlət yerli büdcələrə məqsədsiz maliyyə yardımlarının verilməsinin mövcud mexanizmlərini saxladığı təqdirdə aşağıdakı mühüm məsələləri nəzərə almaq lazımdır:

- məqsədsiz transfertlərin ayrılması meyarlarının təkmilləşdirilməsi zəruridir. Bu məqsədlə aşağıdakılar nəzərə alınmalıdır:
- ərazinin infrastrukturunun vəziyyəti;
- demoqrafik vəziyyət. Ərazidə işsizliyin səviyyəsi, əhalinin savadlılıq dərəcəsi, yaşlıların və uşaqların ümumi əhalidə payı və s. amillər nəzərə alınır;
- ərazinin relyefi. Bələdiyyənin dağlıq və ya düzənlik ərazidə yerləşməsi, torpaqlarının şoran və ya yararlı olması, dəniz kənarında və ya quraqlıqda olması və s. kimi amillər nəzərə alınır;
- ərazinin sahəsi. Bələdiyyə ərazisinin ölçüsü, yəni böyüklüyü və ya kiçikliyi nəzərə alınır;
- ucqarlıq. Ərazinin rayon mərkəzində, sosial xidmətlərdən uzaqlığı əsas götürülür;
- yoxsulluq səviyyəsi. Bələdiyyənin daxil olduğu iqtisadi rayon üzrə yoxsulluq səviyyəsi ölçülür;
- məqsədsiz transfertlərin verilməsində gəlir potensialı və xərc ehtiyacları əsasında tarazlaşdırma mexanizmləri tətbiq edilə bilər - Gəlir potensialı əsasında

tarazlaşdırmada «adambaşına düşən vergi potensialı»ndan İstifadə olunur. Vergi potensialı mövcud vergi bazası və vergi dərəcələri şəraitində maksimum vergi yığmaq imkanım xarakterizə edir. Bu halda ölkə və ayrılıqda hər bir bələdiyyə üzrə vergi potensialı hesablanır.

Xərc ehtiyaclarına görə tarazlaşdırma transfertlərin verilməsində baza rolunu «minimum yerli büdcə təminatı» oynayır, «Minimum yerli büdcə təminatı» - minimum zəruri ehtiyacların ödənilməsi üçün yerli büdcə xərclərinin bir nəfərə düşən həcmilə müəyyən olunur. Həmin göstəricinin mahiyyəti budur ki, xüsusi gəlir bazasının miqyasından asılı olmayaraq bütün yerli özünüidarə qurumları əhaliyə dövlətin müəyyənləşdirildiyi ictimai xidmətləri çatdırmağa borcludur. Bu o xidmətlərdir ki, onların göstərilməsi istisnasız olaraq bələdiyyələrin sərəncamına verilir. Azərbaycan qanunvericiliyində «minimum yerli büdcə təminatı» öteri qeyd olunsa da onun hesablanması üçün zəruri mexanizmlər yoxdur.

Hal-hazırda bələdiyyələrə ayrılan dotasiyaların həcmi çox kiçik olduğundan o, maliyyə tarazlaşdırılması funksiyasını yerinə yetirə bilmir. Xarici ölkələrlə müqayisə, apanılmış sorğuların nəticələri göstərir ki, dotasiyaların həcmi xeyli artırılmalıdır. Bu baxımdan dövlət büdcəsindən ayrılan dotasiyanın xüsusi çəkisinin yerli büdcə xərclərində payı 70%-ə çatdırılmalıdır. Beynəlxalq araşdırmalar göstərir ki, çoxlu sayda kiçikölçülü yerli özünüidarə orqanlarının mövcud olması əhaliyə daha yaxın olan strukturun formalaşdırılması baxımından müsbət hal olsa da, büdcələrarası transfertlər sisteminin səmərəli qurulması və idarə edilməsi baxımından müəyyən problemlərə gətirib çıxara bilər.

Burada belə bir amilin həlledici rolu xüsusilə vurğulanmalıdır: mövcud qanunvericilikdə dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə subvensiyaların verilməsi ümumi şəkildə qeyd edilir, lakin onun reallaşdırılmasının işlək mexanizmləri təklif olunmayıb, indiyə qədər hər-hansı başqa bir normativ aktda bələdiyyələrə məqsədli büdcə vəsaitinin ayrılması və onun istifadəsi üzərində maliyyə nəzarətinin təşkili qaydaları təsbit olunmayıb. Bu isə, bir tərəfdən, dövlət büdcəsindən subsidiya almaq üçün bələdiyyələrin müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti orqanına müraciət etmələrində

çətinliklər yaradır, digər tərəfdən isə müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının bələdiyyələrə məqsədli vəsait ayırmasını mümkünsüz edir. Məhz buna görə də dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə məqsədli vəsaitlərin ayrılmasını nəzərdə tutan qanunvericilik müddələrinin reallaşması üçün müvafiq qaydaların (mexanizmlərin) işlənilməsi zəruridir.

Dövlət büdcəsindən bələdiyyə büdcələrinə dotasiyanın ayrılmasının mövcud (təkmilləşdirilmiş) mexanizmlərinin saxlanması şərti ilə bələdiyyələrə məqsədli büdcə transfertlərinin ayrılmasına üstünlük verilməsi halında dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə göstərilən maliyyə yardımlarının əsas ağırlıq mərkəzi məqsədsiz transfert kimi xarakterizə olunan dotasiyadan məqsədli büdcə transferti sayılan subvensiyanın üzərinə keçir. Başqa sözlə, dotasiya bir transfert forması olaraq burada da saxlanılır və bütün bələdiyyələrə təyin edilmiş konkret şərtlər daxilində müəyyən məbləğlərdə dotasiya təqdim olunur. Bununla yanaşı, konkret layihələri işləyib hazırlamış və bunların reallaşdırılması zəruriliyini və tələb olunan maliyyə vəsaitinin məbləğini müəyyən edilmiş qaydada əsaslandırmış bələdiyyələrə əlavə olaraq həm də subvensiyalar verilir. Bu vəsaitləri bələdiyyələr əvvəlcədən müəyyən edilmiş müddət ərzində yalnız təyinatı üzrə konkret layihələrin (proqramların) reallaşdırılmasına istifadə edə bilər,

Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə konkret layihələr (proqramlar) üzrə məqsədli transfertlərin ayrılması mexanizmi dövlət büdcəsindən investisiya layihələrinin maliyyələşdirilməsi mexanizmlərinə bərabərləşdirilə (uyğunlaşdırıla) bilər. Vəsait təyinat üzrə layihənin reallaşdırılmasına istifadə edilmədikdə onun bütöv məbləği bələdiyyə tərəfindən dövlət büdcəsinə geri qaytarılır.

Fikrimizcə, məqsədli transfertlər, adətən, bələdiyyələrin malik olduqları səlahiyyətləri çərçivəsində həyata keçirdikləri konkret sosial layihələr və hökumətin (müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının) bələdiyyələrə həvalə etdiyi konkret səlahiyyətlərin icrası ilə bağlı ola bilər.

Bu məqsədlə bələdiyyə orqanlarının sərəncamına verilmiş ümumi istifadədə olan yollarla bağlı layihələrin reallaşdırılmasına məqsədli transfertlər ayrıla bilər.

Eyni zamanda gələcəkdə bələdiyyələrə səhiyyə və sosial xidmətlərin idarə olunması sahəsində səlahiyyətlər veriləcəyi təqdirdə adambaşına minimum xərc paketləri əsasında məqsədli transfertlərin ayrılması mümkündür.

Dövlət büdcəsindən bələdiyyə layihələrinə məqsədli transfertlərin ayrılması mexanizminin işə düşməsi üçün hökumət tərəfindən aşağıdakı, məsələlərin həllini nəzərdə tutan qaydaların təsdiq edilməsi zəruridir;

- Dövlət büdcəsindən məqsədli vəsait alınması üçün hazırlanan bələdiyyə layihələrinə və onların texniki-iqtisadi əsaslandırılmasına qarşı qoyulan tələblər;

- Dövlət büdcəsindən məqsədli vəsait alınması üçün bələdiyyələrin layihələri təqdim etmələri, həmin layihələrə baxılması, onların qiymətləndirilməsi və maliyyələşdirilməyə təqdim edilməsi qaydaları;

- Bələdiyyə layihələrinin maliyyələşdirilməsinə dövlət büdcəsindən ayrılan məqsədli vəsaitlərin istifadəsi üzərində maliyyə nəzarətinin (dövlət və ictimai) təşkili qaydaları;

- Dövlət büdcəsindən məqsədli vəsait alınması üçün bələdiyyə layihələrinin hazırlanması məqsədilə bələdiyyənin səlahiyyətində olan ayrı-ayrı sahələrin idarə edilməsi ilə bağlı xərc normativləri təsdiq edilir.

Hazırkı şəraitdə yerli özünüidarə qurumlarının sərəncamına verilmiş ümumi istifadədə olan yollarla bağlı layihələrə məqsədli transfertlər ayrıla bilər. Məqsədli transfertlərin tətbiqi aşağıdakı üstünlüklərə malikdir;

- Bələdiyyələrin yerli problemlərin həlli istiqamətində layihələrin işlənilməsi, hazırlanması və maliyyənin səmərəli idarə edilməsi sahələrində yeni bilik və bacarıqları formalaşır;

- Yerli problemlərin həllində bələdiyyələrin real iştirak imkanları genişlənir;

- Bələdiyyələr yerli problemlərin həlli məsuliyyətini üzərinə götürə biləcək ciddi instituta çevrilir;

- Dövlətlə bələdiyyələr arasında münasibətlər genişlənir və real əsaslara söykənir;

- Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə maliyyə yardımları artır, lakin bu artımlar

tədrici xarakter daşdığından bir ilin büdcəsinə yüklənir.

Dotasiyadan fərqli olaraq məqsədli maliyyə köməklikləri heç də bütün bələdiyyələrə şamil deyil, yalnız iş görmək qabiliyyətinə eyni zamanda bacarığa malik bələdiyyələrə verilir. Buna görə də məqsədli transfertlərin alınması həm də bələdiyyənin fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi amilinə çevrilir və məqsədli büdcə yardımlarının verilməsi konkret layihələr (proqramlar) üzrə baş verdiyindən burada dotasiyanın ayrılması zamanı tətbiq olunan səmərəsiz bərabərləşdirmə mexanizmləri aradan çıxır. Dotasiyadan fərqli olaraq bu halda ayrılan büdcə vəsaiti təyinatı konkret və ünvanlı xarakter daşıyır, ayrılacaq vəsaitin istifadəsinin ictimai-sosial nəticələrini əvvəlcədən qiymətləndirmək və onun təyinatı üzrə istifadəsinə nəzarət etmək mümkün olur.

Məqsədli transfertlərin tətbiqinin aşağıdakı çatışmazlıqları var:

- Məqsədli büdcə yardımlarının ayrılması mexanizmi bir sıra qayda və prosedurların işlənməsini zəruri etdiyindən bu variantın əməli tətbiqi müəyyən zaman tələb edir.

- Məqsədli tranfesrtlərin tətbiqi bir sıra dövlət qurumlarının iştirakını zəruri etdiyindən bürokratik prosedurlar artır və müəyyən qədər əlavə xərclər yaranır.

- Bələdiyyələrin böyük əksəriyyətinin layihələri işləmək sahəsində bilik və bacarıqlarının yetərli olmaması da variantın tətbiqi imkanlarını bir qədər məhdudlaşdırır və ya bütün bələdiyyələrin bu prosesə cəlb edilməsi zamanının uzanmasına gətirib çıxarır (91).

Bunu da qeyd etmək zəruridir ki, bu variantın tətbiqi zamanı ayrı-ayn dövlət qurumlarının yerinə yetirəcəyi qaydalar onlar üçün heç də tamamilə yeni deyil, əksinə onların indiyəcən təcrübədə istifadə etdikləri və müəyyən bacarıqların formalaşdığı prosedurlar olduğundan variantın tətbiqi asanlaşır, resurs, maliyyə və zaman məsrəfləri elə də böyük olmur.

Beynəlxalq təcrübədə bələdiyyə orqanlarına edilən dövlət maliyyə yardımları içərisində on geniş yayılmış və maliyyə əksmərkəzləşdirməsinin məqsədləri ilə ən çox uyğunluq təşkil edən formalardan biri paylı vergilərdir. Paylı vergilərin əsas

mahiyyəti ondan ibarətdir ki, hökumət vergilərdən əldə etdiyi gəlirləri toplayır və onları gəlirlərin əldə olunduğu coğrafi bölgələrə uyğun olaraq bölüşdürür. Başqa sözlə, zəruri vergilərdən toplanmış gəlirlərin müəyyən bir hissəsi yerli özünüidarə orqanları arasında bölüşdürülür.

Təcrübə göstərir ki, sənayesi inkişaf etmiş ölkələrdə yerli özünüidarə orqanlarının gəlirlərinin 40%-ini, inkişaf etməkdə olan ölkələrdə isə 50%-ini təşkil edən transfertlər arasında əsas hissə paylı vergilərə məxsusdur. Paylı vergilər hökumətdən yerli özünüidarə orqanlarına şaquli qaydada yönəldilən vəsaitlərin kifayət qədər mühüm məbləğlərini əhatə edir. Müqayisəli təhlil paylı vergilər barədə iki əsas cəhəti üzə çıxarmağa imkan verir. Bəzi dövlətlər paylı vergiləri konkret vergi bazasına, digərləri isə müxtəlif vergilərin bazasına (əsasən federal və milli) səviyyələrdə toplanan bütün vergilərin cəminə tətbiq edirlər.

Digər bir cəhət isə ayrı-ayrı ölkələrdə eyni vergi bazasına müxtəlif dərəcəli paylı vergilərin tətbiqidir. Belə ki, bir çox dövlətlər fərdi gəlir vergisi, ƏDV-dən gələn gəlirlər və kommersiya müəssisələrindən toplanan gəlir vergisi kimi vergi bazalarına paylı vergiləri tətbiq etsələr də, bu, vergi bazalarından gələn gəlirlərdən paylı vergilərə düşən hissələri fərqlənir. Belə nəticəyə gəlmək olar ki, paylı vergilər geniş tətbiq olunsa da, onların tətbiq edildiyi vergi bazası və məbləği barədə ölkələr arasında oxşarlıq və ya konkret əsaslandırma tapmaq çətindir.

Paylı vergilərin tətbiqi zamanı vergi əsası və bölüşdürüləcək ümumi həcmə yanaşı ən mühüm məqamlardan biri də paylı vergilər üçün ayrılmış məbləğin hansı formada bölüşdürülməsidir. Bu vergilərin bölgüsünün ən geniş yayılmış forması vergilərin onların toplandığı ərazilərə görə bölgüsüdür. Bu cür bölüşdürmənin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, vergilər onların toplandığı ərazi vahidinin sərəncamında qalır. Belə bölgü mexanizminin tətbiqinin əsas səbəbi müəyyən ərazi vahidində yerləşən müəssisələrin gəlirləri, o cümlədən onların ödədikləri vergilər üzərində həmin ərazi idarəetmə vahidinin səlahiyyətinin hələ əksmərkəzləşmədən öncəki idarəetmə sistemi zamanı formalaşmasıdır. Bu cür bölgünün geniş yayılmasının digər səbəbi isə, onun tətbiqinin sadəliyidir. Buna baxmayaraq, paylı vergilərin ərazi

prinsipi əsasında bölgüsünün çatışmayan cəhətləri də vardır. Paylı vergilərdə bu cür bölgü formasının tətbiqi hökumət ayırmalarının böyük bir hissəsinin daha böyük imkanlara malik və daha çox gəlir potensialı olan yerli özünüidarə orqanlarına yönəldilməsinə və nəticədə zəngin regionlarla nisbətən zəif inkişaf etmiş və daha az vergi bazasına malik regionlar arasında tarazlığın pozulmasına gətirib çıxara bilər.

Bundan başqa, paylı vergilərin bölüşdürülməsi formalarından biri də düstur əsasında bölgüdür. Paylı vergilərin bu şəkildə bölüşdürülməsi zamanı yerli özünüidarə orqanlarında, adambaşına düşən gəlir, əhali sayı, ərazi və s. kimi zəruri amillər nəzərə alınır.

Düstur əsasında bölüşdürülmə zamanı məhdud imkanlara malik yerli özünüidarə orqanları öz xərc öhdəliklərini yerinə yetirmək üçün zəruri maliyyə resurslarına çıxış əldə etsələr də, təbii ehtiyatlara və yüksək inkişaf potensialına malik yerli özünüidarə orqanlarının lazımı maliyyə resurslarına çıxışını məhdudlaşdırar. Düstur əsasında bölgü zamanı milli gəlirin formalaşmasında mühüm rolunu oynayan yerli Özünüidarə orqanlarından toplanan gəlirlər elə də yüksək fəallıq göstərməyən digər yerli özünüidarə orqanları arasında bölüşdürülür və bu da nəticədə yüksək fəallığı və inkişaf potensialı olan yerli özünüidarə orqanlarının cəzalandırılması kimi qəbul edilir.

Paylı vergilərin bölüşdürülməsinin digər bir forması isə müştərək vergilərin tətbiqidir. Müştərək vergilərin tətbiqinin mahiyyəti ondan ibarətdir ki, yerli özünüidarə orqanları müvafiq vergi əsaslarına dövlət tərəfindən təyin edilmiş həddə və daha sonra müvafiq yerli özünüidarə orqanına çatacaq vergi qoyur və hər bir yerli özünüidarə orqanı paylı vergilərdən öz hissəsini bu yolla alır. Müştərək vergilərin tətbiqi zamanı hökumət müvafiq vergi bazasına qoyulan vergi məbləğini azaldır və yerli özünüidarə orqanlarına həmin vergi bazası üzrə əlavə vergi qoymaq imkanı yaradır. Müştərək vergilər tətbiq olunan zaman vergilərin əvvəlki məbləğdən yüksək olmasının qarşısını almaq üçün hökumət müvafiq vergi həddi müəyyənləşdirir. Belə vergilərin digər bölüşdürülmə formalarında olduğu kimi müştərək vergilərin tətbiqi zamanı vergilər mərkəzləşdirilmiş qaydada toplanır. Əks-mərkəzləşmə İstiqamətində

uğurlar əldə etmiş bir sıra ölkələrdə tətbiq olunan müştərək vergilər paylı vergilərin digər formalarından fərqli olaraq yerli özünüidarə orqanlarında hesabatlılıq və müstəqilliyi artırır və resurslardan daha səmərəli istifadə imkanları yaradır. Buna baxmayaraq, müştərək vergilərin tətbiq oluna biləcək vergi əsaslan məhduddur. Belə ki, yerli özünüidarə orqanları üçün tipik hesab edilən bir çox zəruri vergi bazalarına müştərək vergilərin tətbiqi çətinliklər törədir.

Bələdiyyə orqanlarının inkişafında digər mühüm elementlər kimi paylı vergilərin də rolu böyükdür. Paylı vergilər hökumətdən yerli özünüidarə orqanlarına edilən maliyyə köçürmələrinin əksmərkəzləşdirmənin məqsədləri baxımından ən uyğun forma hesab olunur. Bu vergilərin tətbiqinin mühüm üstün cəhətlərindən biri onun sadəliyidir. Paylı vergilər həm yerli özünüidarə orqanları, həm də hökumət tərəfindən asanlıqla tətbiq edilə bilir və böyük inzibati xərclər tələb etmir. Transfertiər və qrantlarla müqayisədə paylı vergilər yerli özünüidarə orqanlarının müəyyən həcmdə maliyyə resursları ilə təminatına və onların nisbətən dəqiq büdcə praqnozlaşdırmasına zəmanət verir və buna görə də, paylı vergilər yerli özünüidarə orqanlarının şaquli maliyyələşdirilməsinin ən səmərəli üsulu hesab edilir.

Paylı vergiləri yerli vergilər kateqoriyasına şamil etmək olmaz. Bu resurslar daha çox transfertlərə yaxındır. Paylı vergilər transfertlərlə müqayisədə daha çox stabildir (bölüşdürülmə meyarları konstitusiyaya və ya qanunla tənzimləndikdə).

Yerli Özünüidarəetmənin inkişafı baxımından paylı vergilərin tətbiqinin bir sıra çatışmayan cəhətləri də mövcuddur. Bunlardan ən zəruri olanı, paylı vergilərin tətbiqi zamanı səmərəlilik və hesabatlılığın zəif olmasıdır. Bölüşdürülən vergi bazasının və vergi məbləğinin təyin edilməsində heç bir səlahiyyətə malik olmayan yerli özünüidarə orqanları paylı vergilərdən əldə etdikləri gəlirlərin səmərəli istifadəsində də maraqlı olmurlar. Nəticədə, yerli özünüidarə orqanlarının gəlir əldə etmə istəyi ilə xidmətlərin çatdırılması öhdəliyi arasındakı əlaqə qırılır. Belə vergilərin tətbiqinin digər mühüm çatışmazlığı gəlirlərin toplanması istiqamətində yerli özünüidarə orqanlarında maraq oyada bilməməsidir. Vergi bazası və vergi məbləği üzərində heç bir səlahiyyətə malik olmayan, lakin hər il hökumətdən müəyyən həcmdə maliyyə

resursları alan yerli özünüidarə orqanları yerli maliyyə" resurslarının toplanmasında maraqlı olurlar.

Paylı vergilərin digər mühüm çatışmazlığı isə yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşməsinin qeyri-formal mexanizmlərinin meydana gəlməsinə şərait yaratmasıdır. Hökumətdən daha çox maliyyə vəsaiti almaq üçün bəzi yerli özünüidarə orqanları hökumətin müvafiq orqanları ilə danışıqlar aparıb daha çox maliyyə vəsaitləri ala bilirlər. Bu da yerli özünüidarə orqanları ilə hökumət arasında münasibətlərin qeyri-şəffaflığına gətirib çıxarar və hesabatlılığın təmin olunmasını şübhə altına ala bilər.

Paylı vergilərin əsas bazası olan dövlət vergiləri ölkənin bütün ərazisində tətbiq edilir. Hazırda dövlət vergilərinə doqquz vergi növü daxildir. Dövlət büdcəsinin gəlirlərinin formalaşmasında əsas çəkiyə malik vergilər hüquqi şəxslərin mənfəət vergisi (30%-35%), ƏDV (20-25%), fiziki şəxslərin vergisi (10%) və aksizlərdir (5-7%). Xarici təcrübədə də məhz bu 4 vergi növü paylı vergi qismində çıxış edir.

Azərbaycanda hüquqi şəxslərin əmlak vergisinin büdcə gəlirlərində payı çox aşağıdır. Halbuki inkişaf etmiş ölkələrdə bu verginin payı yüksəkdir. Azərbaycandan yerli büdcələrinin gəlir mənbələrinin genişləndirilməsi və dövlətin maliyyə yardımlarının artırılması məqsədilə paylı vergi sisteminin tətbiqinin aşağıdakı mexanizmləri həyata keçirilməsi məqsədə müvafiq hesab edilir:

- Fiziki şəxslərin paylı vergidə baza kimi götürülməsi bələdiyyələr üçün daha geniş imkanlar açır. Sadələşdirilmiş vergidən fərqli olaraq bələdiyyə ərazisində yaşayan və işləyən şəxs gəlir vergisinin ödəyicisidir. Fiziki şəxslərdən gəlir vergisinin heç olmazsa 10%-nin yerli büdcələrə ödənilməsi nəticəsində bələdiyyə büdcələrini əhəmiyyətli dərəcədə artırmaq olar.

- ƏDV dövlət büdcəsinin əsas gəlir mənbələrindən biridir. Büdcə gəlirlərinin təxminən 30%-i bu mənbə hesabına formalaşır. Bu verginin məbləği böyük olduğundan onun əvvəlki vergi növündən fərqli olaraq daha az hissəsinin 5%-nin bələdiyyələrə verilməsi yerli büdcələrin gəlirlərinin artımı üçün kifayət edər.

Təklif olunan mexanizmlərin qəbulu nəticəsində bələdiyyələr hər il dövlət

büdcəsindən əlavə olaraq böyük həcmdə maliyyə yardımını almaq imkanı əldə edə bilər. Paylı vergilərin tətbiqi mexanizmlərinin təhlili göstərir ki, yerli özünüidarə orqanlarının maliyyələşdirilməsində paylı vergilər mühüm rola malikdir və əksmərkəzləşmə, eləcə də yerli özünüidarə orqanlarına maliyyə müstəqilliyi vermək baxımından yerli özünüidarə orqanlarının şaquli maliyyələşməsinin ən səmərəli üsuludur. Belə vergilərin meydana gətirdiyi problemləri istisna etmək olmaz. Paylı vergiləri tətbiq edən dövlətlərin bu cür problemlərlə üzləşməməsi və ya onları aradan qaldırmaq məqsədilə bir sıra səmərəli siyasətlər tətbiq oluna bilər.

Adətən, dövlətlər büdcədən bələdiyyələrə maliyyə yardımları ayırmaqla hökumət öz işini bitmiş hesab edir. Ancaq bu maliyyə, mövcud vergi potensialı bələdiyyələrin öz səlahiyyətlərini yerinə yetirməsi üçün yetərli deyildir.

Dövlət büdcəsindən bələdiyyələrə maliyyə yardımları ayrılmasında mövcud olan bəzi problemləri önə çəkmək olar.

- Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə ayrılan maliyyə yardımlarının (dotasiyaların) həcmi çox azdır.

- Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə maliyyə yardımlarının (dotasiyaların) hansı meyarlar əsasında ayrılması məlum deyil.

- Dövlət büdcəsindən yerli büdcələrə maliyyə yardımlarının yalnız məqsədsiz növü tətbiq edilir.

Tədqiqatlar göstərir ki, bələdiyyə orqanlarının sərəncamına yönəldilmiş maliyyə mənbələrinə dair gəlirlər tam icra edildikdə belə bu, yerli özünüidarə orqanlarının bir çox mövcud səlahiyyətlərini lazımı səviyyədə yerinə yetirməyə imkan vermir. Hazırda paylı vergi sisteminin tətbiqinə üstünlük verilsə də, onun tətbiqi siyasi baxımdan qeyri- mümkündür. Bu baxımdan məqsədli büdcə transferlərinin verilməsi yolu ilə dövlət maliyyə yardımının göstərilməsinə üstünlük verilir. Qanunvericilikdə bu mexanizm nəzərdə tutulsa da təcrübədə tətbiqini tapmır.

2.3. Bütçə sferasında maliyyə nəzarətini həyata keçirən dövlət orqanları və onların səlahiyyətləri

Nəzarət qarşıya qoyulmuş vəzifələrin yerinə yetirilməsinin keyfiyyətini yoxlayan, təhlil edən və qiymətləndirən bir proses kimi Azərbaycanın bütçə sistemində maliyyənin idarə edilməsi sistemində mühüm həlqə hesab edilir.

Bütçə sferasında maliyyə nəzarətini öz səlahiyyətləri çərçivəsində dövlət hakimiyyətinin və dövlət idarəçiliyinin ali orqanları – Milli Məclis, Naxçıvan MR-nın və yerli özünüidarətmə orqanları həyata keçirir. Bütçə sferasında maliyyə nəzarətini habelə icra hakimiyyəti orqanlarının maliyyə və nəzarət orqanları tərəfindən dövlət və ərazi səviyyəsində, yerli özünüidarətmə icra orqanları tərəfindən isə aşağı səviyyədə həyata keçirirlər. Qanunvericilik orqanları və yerli özünüidarətmənin səlahiyyətli orqanları maliyyə nəzarətinin aşağıdakı formalarını həyata keçirirlər.

- qabaqcadan nəzarət – bütçə layhəsi qanunun (qərarın) müəhazirəsi və təsdiqi gedişində və bütçə maliyyə məsələləri üzrə digər qanun (qərar) layihələrinin müzakirəsi gedişində;

- cari nəzarət- bütçə icrasının ayrı-ayrı məsələlərinin qanunverici orqanların, yerli özünüidarətmə orqanların komitələrdə, komissiyalarda, işçi qruplarında parlament dinləmələrində, deputat sorğusu ilə əlaqədar sorğularının baxılması gedişində;

- sonrakı nəzarət- bütçənin icrası haqqında hesabatın müzakirəsi və təsdiqi gedişində;

- qanunverici orqanlarının və yerli özünüidarətmə orqanlarının nəzarəti müvafiq qanunvericilik orqanları və yerli özünüidarətmə orqanlarının aşağıdakılara hüquqlarının nəzərdə tutur;

- icra hakimiyyəti orqanlarından, yerli özünüidarətmə orqanlarından bütçənin təsdiqi zamanı zəruri əlavə materiallarının alınmasını;

- bütçəni icra edən orqanlardan bütçənin icrası haqqında operativ məlumat almaq;

- bütçənin icrası haqqında hesabatı təsdiq (təsdiq etməmək);

- büdcələrin xarici auditini aparmaq üçün xüsusi nəzarət orqanı yaratmaq (Hesablama Palatası, nəzarət qrupu palatası) AR-sı subyektlərinin və yerli özünüidarəetmə orqanlarının digər orqanlarını yaratmaq;

- büdcəni icra edən orqanların fəaliyyətinə qiymət vermək;

İcra hakimiyyəti orqanları və yerli özünüidarəetmə orqanları üzrə öz səlahiyyətləri çərçivəsində büdcə məsələləri üzrə nəzarəti həyata keçirmək üçün zəruri olan bütün məlumatları qanunverici orqanlara və yerli özünüidarəetmə orqanlarına təqdim etməyə borcludur. Qanunvericilik (səlahiyyətli) orqanları tərəfindən maliyyə nəzarətini həyata keçirmək üçün xüsusi strukturlar: Milli Məclisin daimi komitələri və komissiyaları, AR-nın Hesablama Palatası yaradılmışdır. Hazırda Milli Məclisin İqtisadi Siyasət Daimi Komitəsi büdcə, vergi bank və maliyyə məsələləri üzrə müvafiq yardımçı komissiyalar isə bütün maliyyə məsələləri üzrə ekspert –analitik işlər aparırlar. Belə ki, büdcə məsələləri üzrə yardımçı komissiya dövlət büdcəsinin layihəsinə rəy verir və s. Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi maliyyə nəzarətinin dövlət funksiyasını həyata keçirmək üçün Hesablama Palatası yaratmışdır. Onun fəaliyyəti «Hesablama Palatası haqqında» AR-nın 2 iyul 1999-cu il tarixli qanunu ilə müəyyən edilir. Hesablama Palatası Azərbaycan Respublikası hakimiyyətindən asılı olmayan, Milli Məclisə hesabat verən, daimi fəaliyyət göstərən, geniş səlahiyyətlərə malik dövlət büdcə nəzarəti orqanıdır. Səlahiyyətli orqanlar tərəfindən maliyyə nəzarəti sistemində o xüsusi yer tutur. «Hesablama Palatası haqqında» qanunda Hesablama Palatasının əsas vəzifəsinə aşağıdakılar aid edilir.

- dövlət büdcəsi və büdcədən kənar fondlardan istifadəyə nəzarəti təşkil etmək;

- aşkar edilmiş pozuntuların aradan qaldırılması və büdcə prosesinin yaxşılaşdırılması üzrə təkliflər hazırlamaq;

- dövlət vəsaitlərindən, o cümlədən qaytarılmaqla verilən dövlət vəsaitlərinin səmərəliliyi və xərclənməsinin məqsədyönlülüyünü qiymətləndirmək;

- dövlət büdcəsi və büdcədən kənar fondların layihələrinin maddələrinin əsaslığı dərəcəsini müəyyən etmək;

- maliyyə ekspertizası, yəni büdcə üçün qəbul edilmiş

dövlət qanunlarının maliyyə nəticələrini qiymətləndirmək;

- bank hesablarına büdcə vəsaitlərinin daxil olmasına və hərəkətinə nəzarət etmək;

- dövlət büdcəsinin icrasının gedişi haqqında Milli Məclisə müntəzəm olaraq informasiya vermək;

- dövlət mülkiyyətinin özəlləşdirilməsindən dövlət büdcəsinə daxilolmalara, onun satışına və idarə edilməsinə nəzarət etmək; Hesablama Palatası öz fəaliyyətini qanunçuluq, obyektivlik, müstəqillik və aşkarlıq prinsipləri əsasında həyata keçirir. Hesablama Palatası aşağıdakı növ nəzarət fəaliyyətini (funksiyasını) həyata keçirir:

1) nəzarət –təftiş:

- hesabat ilində dövlət büdcəsinin icrası üzərində operativ nəzarətin təşkili və həyata keçirilməsi;

- dövlət büdcəsinin və büdcədənəkar dövlət fondlarının ayrı-ayrı bölmələri və maddələri üzrə kompleks təftiş və tematik yoxlama aparmaq;

- dövlət büdcəsinin və büdcədənəkar dövlət fondlarının icrası üzrə rəyin hazırlanması və Milli Məclisin sessiyasına təqdim etmək.

2) ekspert-analitiki:

- dövlət büdcəsinin layihəsinin, qanunların, digər normativ aktların, beynəlxalq proqramların və dövlət büdcə və maliyyəyə toxunan digər sənədlərin ekspertizası;

- AR-sı dövlət hakimiyyəti orqanlarının sığularına rəy və cavabların hazırlanması və təqdim edilməsi;

3) informasiya fəaliyyəti:

- təftiş və yoxlamaların nəticələri haqqında Milli Məclisə informasiya vermək;

- aşkar edilmiş nöqsanların aradan qaldırılması, zərərin ödənilməsi, günahkar şəxslərin məsuliyyətə cəlb edilməsi barədə dövlət hakimiyyət orqanlarına göstəriş vermək; Hesablama Palatası Sədrdən, sədr müavinindən, yeddi auditordan ibarətdir. Onların səlahiyyəti müddəti 7 ildir. Hesablama Palatasının nəzarət səlahiyyətləri AR-nın bütün dövlət orqanlarına və idarələrinə və büdcədənəkar dövlət fondlarına şamil edilir. Maliyyə nəzarətini icra hakimiyyəti orqanları və yerli özünüidarəetmə

orqanları həyata keçirir. Bu kimi nəzarət səlahiyyətinə AR-nın Maliyyə Nazirliyi, Dövlət Xəzinədarlığı, Naxçıvan MR-nın maliyyə orqanları və bələdiyyə qurumları və büdcə vəsaitlərinin sərəncamçıları malikdir. AR-nın Maliyyə Nazirliyi ölkədə vahid maliyyə, büdcə və vergi siyasətini həyata keçirməyi təmin edən dövlət icra hakimiyyət orqanıdır. Maliyyə Nazirliyi haqqında Əsasnamə ilə öz səlahiyyətləri çərçivəsində dövlət maliyyə nəzarətini həyata keçirmək həvalə edilmişdir. AR-nın Maliyyə Nazirliyi baş sərəncamçıları və büdcə vəsaitlərini alanların büdcə vəsaitindən istifadəsi üzərində nəzarəti həyata keçirir. AR-nın «Büdcə sistemi haqqında» qanunla müəyyən edildiyi hallarda Maliyyə Nazirliyi, Naxçıvan MR-nın büdcəsi və yerli büdcələrin istifadəsi üzərində də maliyyə nəzarəti həyata keçirir. AR-nın Maliyyə Nazirliyi büdcə krediti, büdcə ssudası və büdcə investisiyası alan təşkilatlarının maliyyə nəzarəti və yoxlamalarını təşkil edir. AR-nın Maliyyə Nazirliyi dövlət nəzarətini həyata keçirərkən aşağıdakılara hüququ vardır:

- dövlət hakimiyyət orqanlarından və AR-sı subyektlərinin dövlət hakimiyyəti orqanlarından zəruri olan materialları tələb etmək;
- dövlət büdcəsindən maliyyələşən təşkilatlarda büdcə vəsaitlərindən məqsədyönlü istifadə edilmədiyi hallarda qanunvericiliyinə əsasən maliyyələşdirməni məhdudlaşdırmaq, dayandırmaq. Bu hal onlar tərəfindən müəyyən edilmiş vaxtda aldıkları vəsaitin xərclənməsi haqqında hesabat vermədikdə təkrarlana bilər;
- dövlət büdcəsi vəsaitləri təşkilatlar tərəfindən öz məqsədlərinə istifadə edilmədikdə müəyyən edilmiş qaydada onlardan geri almaq.

AR-nın Maliyyə Nazirliyi çərçivəsində operativ maliyyə nəzarətini Maliyyə Nəzarəti Baş idarəsi və Baş Dövlət Xəzinədarlığı həyata keçirir. Maliyyə Nazirliyinin Dövlət Maliyyə Nəzarəti Baş idarəsi və onların yerlərdəki orqanları bütün səviyyəli büdcələrdən və büdcədən kənar fondlardan vəsait almış dövlət müəssisələri və kommərsiya strukturlarında büdcə vəsaitlərinə nəzarəti həyata keçirir; bələdiyyə mülkiyyətində olan müəssisələrin maliyyə fəaliyyətini və habelə smetaların icrası və yerli idarələrin maliyyə intizamına əməl edilməsini yoxlayır. Bundan başqa Dövlət Maliyyə Nəzarəti Baş İdarəsi hüquq mühafizə orqanlarının tapşırığı ilə yoxlamalar

aparır. Dövlət Maliyyə Nəzarəti Baş İdarəsi maliyyə nəzarətini təftiş və yoxlamalar aparmaq yolu ilə həyata keçirir. Bu orqan dövlət büdcəsi vəsaitinin düzgün, səmərəli və təyinatına uyğun xərclənməsini müəyyən etmək üçün respublikada büdcədən maliyyələşən bütün nazirlik, idarə və təşkilatlarda təftiş işinin təşkilinə cavabdehdir. AR-nın Maliyyə Nazirliyi yanında Baş Dövlət Xəzinədarlığı "Azərbaycan Respublikasında Dövlət Xəzinədarlığının yaradılması haqqında" AR-nın Prezidentinin 1995-ci il 4 dekabr tarixli 398 sayılı Fərmanına əsasən təşkil edilmişdir. Dövlət Xəzinədarlığına - Baş Dövlət Xəzinədarlığı və ona tabe olan ərazi orqanları - Naxçıvan MR Maliyyə-İqtisadiyyat Nazirliyinin, rayon, şəhər maliyyə idarələrinin və şöbələrinin xəzinədarlıq strukturları daxildir. Xəzinədarlığa rəhbərliyi - Baş direktor vəzifəsini AR-nın Maliyyə Nazirinin müavinlərindən biri icra edir. Xəzinədarlıq orqanlarına dövlət büdcə siyasətini həyata keçirmək, dövlət vəsaitlərinin daxil olmasına, məqsədyönlü və qənaətlə istifadə edilməsinə ciddi nəzarəti həyata keçirməklə dövlət büdcəsinin icrası prosesini idarə etmək həvalə edilmişdir. Xəzinədarlıq aşağıdakılara nəzarət edir:

- dövlət büdcəsinin icrası prosesində onun gəlir və xərclər hissəsinə;
- bütövlükdə dövlət maliyyəsinin vəziyyətinə və AR-sı Hökumətinin maliyyə əməliyyatları və büdcə sisteminin fəaliyyəti haqqında hesabatların ali qanunvericilik və icra hakimiyyəti orqanlarına təqdim edilməsinə;
- AR-nın Milli Bankı ilə birlikdə AR-nın daxili və xarici dövlət borclarının vəziyyətinə;
- büdcədən kənar dövlət fondlarına, onlar arasında və onlarla dövlət büdcəsi arasındakı maliyyə münasibətlərinə.

Xəzinədarlıq orqanları büdcə və büdcədən kənar fondların vəsaitlərindən istifadə edən dövlət orqanlarında, banklarda, bütün mülkiyyət formalı müəssisələrdə müxtəlif pul sənədlərini, hesabatlarını, smetalarını yoxlamaq, onların banklardakı hesabları üzrə əməliyyatları dayandırmaq səlahiyyətinə malikdir. Onlar Milli Bankın fəaliyyətdə olan uçot dərəcəsi həcmində cərimə qoymaqla öz təyinatına istifadə edilməyən dövlət vəsaitinin mübahisəsiz qaydada geri qaytarmaq haqqında göstəriş

vermək və habelə təsərrüfat subyektlərindən daxil olan vəsaitlərin dövlət büdcəsi və büdcədən kənar fondlara kommersiya bankları tərəfindən vaxtında köçürülmədiyi hallarda həmin bankları mövcud faiz dərəcəsi həcmində cərimələmək səlahiyyətinə malikdir. Bir qayda olaraq xəzinədarlıq orqanları Dövlət vergi xidməti və hüquq-mühafizə orqanları ilə qarşılıqlı əlaqədə fəaliyyət göstərirlər. Büdcə vəsaitinin Baş sərəncamçıları və sərəncamçıları büdcə vəsaitini alanların ondan səmərəli istifadə edilməsinin təmin edilməsinə və büdcə vəsaitinin vaxtında qaytarılmasına, hesabatın vaxtında verilməsinə, büdcə vəsaitindən istifadəyə görə haqqın ödənilməsinə nəzarəti həyata keçirirlər. Büdcə vəsaitinin Baş sərəncamçıları tabe dövlət və bələdiyyə müəssisələrində, büdcə idarələrində yoxlamalar aparırlar. AR-nın subyektlərinin və bələdiyyə qurumlarının orqanları maliyyə nəzarətini büdcələrin müstəqil icrası zamanı aparırlar. Onların maliyyə orqanları baş sərəncamçıları, sərəncamçılar və büdcə vəsaiti alanlar, kredit təşkilatları və büdcə prosesinin digər iştirakçılarının büdcə vəsaitləri ilə əməliyyatlara maliyyə nəzarəti həyata keçirirlər. Büdcə icrası Dövlət Xəzinədarlığına verildiyi hallarda AR-sı subyektlərinin maliyyə orqanları büdcə vəsaitlərinin baş sərəncamçıları və sərəncamçıları tərəfindən vəsaitin ayrılması, bölgüsü məqsədli istifadəsi, büdcə kreditinin, büdcə ssudalarının, büdcə investisiyalarının alınması və məqsədli istifadəsinə dövlət və bələdiyyə təminatının alınması şərtlərinə əməl edilməsinə nəzarəti həyata keçirirlər.

III FƏSİL. AR-də bələdiyyə büdcələrinə maliyyə nəzarətinin təkmilləşdirilməsi istiqamətləri

3.1. AR-də bələdiyyə büdcələrinə maliyyə nəzarətinin təkmilləşdirilməsi prespektivləri

Əsas ümummilli lider Heydər Əliyev tərəfindən qoyulan və Azərbaycan Prezidenti İlham Əliyev tərəfindən ardıcıl və məqsədyönlü şəkildə həyata keçirilən iqtisadi islahatlar nəticəsində respublikada qeyri-neft sektoru, sahibkarlıq fəaliyyəti durmadan inkişaf edir, regionların siması gündən-günə yaxşılaşır.

Ölkə iqtisadiyyatının bazar iqtisadi münasibətlərinə uyğun inkişaf etməsi, yeni təsərrüfatçılıq və idarəetmə sistemlərinin yaranması, müxtəlif təşkilati-hüquqi formalı təsərrüfat subyektlərinin formalaşması, milli iqtisadiyyatın beynəlxalq iqtisadi birliyə inteqrasiyası yeni sivil idarəetmə-nəzarət formasının təşəkkül tapmasını zəruriləşdirmişdir. Bazar iqtisadiyyatı şəraitində belə mühüm intellektual fəaliyyət sahələrindən biri kimi, səmərəli və neytral maliyyə nəzarəti forması olan audit xüsusilə səciyyələnir.

Dünya praktikasında cəmiyyətin demokratikliyinin meyarlarından biri kimi qiymətləndirilən və müstəqil, qərəzsiz nəzarət forması sayılan audit Azərbaycanda beynəlxalq standartlar baxımından tam bərqərar olmuş, onun hər üç qolu - həm dövlət auditi, həm kənar audit və həm də daxili auditin inkişafı, iqtisadi həyatda öz mövqeyini möhkəmlətməsi üçün indi hər cür şərait vardır. 1994-cü il 16 sentyabr tarixli "Auditor xidməti haqqında" Qanun ilə ölkədə auditor xidmətinin dövlət tənzimlənməsinin hüquqi əsası qoyulmuş və sonrakı illərdə milli auditin inkişafı üçün zəruri olan mükəmməl qanunvericilik bazası yaradılmışdır.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti cənab İlham Əliyevin təşəbbüsü ilə parlamentə təqdim edilən "Daxili audit haqqında" və "Auditorun peşə məsuliyyətinin icbari sığortası haqqında" Azərbaycan Respublikası qanunlarının layihələri ətraflı müzakirələrdən sonra Milli Məclisin 2007-ci il 22 may tarixli iclasında qəbul edilmişdir.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2004-cü il 3 sentyabr tarixli sərəncamı

ilə təsdiq edilmiş "Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Dövlət Proqramında (2004-2006-cı illər)", "Dövlət əmlakının qorunub saxlanması və səmərəli istifadə edilməsinin təkmilləşdirilməsi haqqında" 2007-ci il 6 iyun tarixli 506 sayılı fərmanında və 2007-ci il 28 iyul tarixli sərəncamla təsdiq edilmiş "Şəffaflığın artırılması və korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Milli Strategiya"da Auditorlar Palatasının qarşısında mühüm vəzifələr qoyulmuşdur. Həmin dövlət sənədlərinin icrası ilə əlaqədar Auditorlar Palatası tərəfindən müvafiq tədbirlər planları işlənib hazırlanmış və Palatanın Şurası tərəfindən təsdiq edilərək icra olunmaqdadır.

1995-ci ildən başlayaraq respublikada yerli özünüidarəetmə sisteminin formalaşdırılması üçün kifayət qədər hüquqi baza yaradılmış, Azərbaycanda yerli özünüidarəetmə sisteminin qurulmasının ikinci mərhələsi başa çatmaq üzrə olmaqla, onun ərazi və təşkilati əsasları yaradılmışdır. Bələdiyyə idarəciliyi sahəsində kifayət qədər irəliləyişlər baş vermiş, müəyyən uğurlar qazanılmış, dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarə orqanları arasında qarşılıqlı fəaliyyət, bələdiyyələrin vətəndaşlarla qarşılıqlı münasibətləri sahəsində xeyli təcrübə əldə olunmuşdur. Bunlarla yanaşı, respublikamızda yerli özünüidarəetmə sisteminin müxtəlif problemlərlə qarşılaşması səbəbindən bu təsisat hələlik kifayət qədər səmərəli fəaliyyət göstərə bilmir. Bu problemlər bir-biri ilə sıx bağlı olur və yerli özünüidarəetmənin inkişafını ləngidir. Bu problemlərdən bələdiyyənin fəaliyyətində yerli özünüidarəetmə orqanlarının vəzifəli və məsul şəxslərinin yol verdikləri hüquqpozmalar və korrupsiya hallarıdır ki, bu qanunsuzluqlar vətəndaşların öz Konstitusiyaya hüquqlarından istifadəsinə, yerli özünüidarəetmədə demokratik dəyərlərin formalaşmasına, onun möhkəmlənməsinə, bələdiyyənin səlahiyyətlərinin reallaşdırılmasına, maddi-maliyyə resurslarından dolğun istifadəsinə maneçilik törədir.

Problemlərin və bələdiyyənin fəaliyyətinin araşdırılması və təhlili göstərir ki, yerli özünüidarəetmənin təşkili və həyata keçirilməsi sahəsində səmərəliliyə nail olmaq, onu təşkil etmək üçün nəzarət mexanizminin gücləndirilməsi və hüquqpozmaların qarşısının alınması zəruridir və bu proses ümumilikdə bələdiyyənin inkişafına müsbət təsir edir.

Əgər bu proses gücləndirilməsə, nəzarət mexanizmi təkmilləşdirilməsə, bələdiyyənin fəaliyyətinin gərginləşməsinə, əhalinin bələdiyyələrə olan etimadının azalmasına, yerlərdə sosial-iqtisadi məsələlərin həll olunmasına maneçiliyə gətirib çıxara bilər. Bələdiyyənin inkişafına maneçilik törədən hüquqpozmaların, korrupsiya hallarının qarşısının alınması və bu problemin həlli istiqamətində dövlətin fəaliyyəti yerli özünüidarəetmənin inkişafı sahəsində dövlət siyasəti çərçivəsində həyata keçirilir ki, burada əsas məqsəd ölkədə yerli Özünüidarəetmənin gələcək inkişafını təmin etməkdən, səmərəliliyinin yüksəldilməsindən ibarətdir.

Artıq beş ildir ki, Quba-Xaçmaz iqtisadi rayonunda təsərrüfat subyektlərinin və bələdiyyələrin illik auditini həyata keçirirəm. Aparılan məqsədyönlü işlər nəticəsində ildən-ilə audit obyektlərində auditorlara inamın artmasının şahidi oluram. Eyni zamanda, bu inam auditin məsləhət yönümünə tələbatın artması ilə müşayiət olunur: təsərrüfat subyektlərinin rəhbərləri və mühasibləri təkcə maliyyə (mühasibat) hesabatlarının təsdiqlənməsində deyil, həm də konkret məsələlər üzrə məsləhətlər almaqda maraqlı olduqlarını bürüzə verirlər. Bu işə auditorlardan həm dərin biliklər və həm də müqavilə öhdəliklərinin yerinə yetirilməsinə daha məsuliyyətlə yanaşmağı tələb edir.

"Azərbaycan Respublikası regionlarının sosial-iqtisadi inkişafı Dövlət Proqramı (2004-2008-ci illər)" uğurla həyata keçirildikdən sonra ölkə Prezidentinin 2009-cu il 14 aprel tarixli fərmanı ilə "Azərbaycan Respublikası regionlarının 2009-2013-cü illərdə sosial-iqtisadi inkişafı Dövlət Proqramının təsdiqlənməsi həm də həyatımızın bütün sahələrində şəffaflığın təmin olunmasını tələb edir. Bu istiqamətdə əlaqəli təşkilatların və peşə sahiblərinin, o cümlədən auditorların rolu durmadan artır. Heç şübhəsiz, dövlətimizin başçısı cənab İlham Əliyev tərəfindən gündəlik diqqət və qayğı görən auditorlar da var qüvvələrini bu istiqamətdə vəzifələrin yerinə yetirilməsinə sərf etməlidirlər.

Bələdiyyə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyət mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi dövlət idarəetməsinin səmərəliliyinin yüksəldilməsinin vacib istiqamətlərindən biridir. Maliyyə nəzərtinin təkmilləşdirilməsi aspekti bu münasibətlərin daha da

möhkəmləndirilməsini tələb edir. Elmi ədəbiyyatda qeyd edir ki, böhran dövrlərində bir qayda olaraq yerli hakimiyyət orqanlarının səlahiyyətləri genişlənir. Böhran dərin olduqca yerli özünüidarəetmə orqanlarının səlahiyyətlərinin də həcmi böyük olur. Nəzarət prosesində yerli özünüidarəetmə lokal səviyyədə həyat təminatı məsələlərini öz üzərinə götürməklə dövlətin möhkəmlənməsinə kömək edir. Dövlət hakimiyyət orqanları ilə yerli özünüidarəetmə orqanlarının səmərəli qarşılıqlı fəaliyyət sisteminin yaradılması, yerli özünüidarəetmənin fəaliyyətinə demokratik nəzarət sisteminin formalaşdırılması, dövlətin yerli özünüidarəetmənin inkişafında iştirakı üçün qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş formalardan geniş istifadə olunması, ərazilərdə bələdiyyə qurumlarının fəaliyyətini dövlət hakimiyyət orqanlarının işi ilə əlaqələndirilməsi maliyyə nəzarəti prosesində akşarlanan halları minimallaşdırılması və aradıqaldırılması baxımından çox vacib məsələlərdir.

Qeyd etmək lazımdır ki, bu gün Azərbaycanda yerli məsələlərin həllində bələdiyyələrin və dövlət hakimiyyət orqanlarının vəzifələr, hüquq və məsuliyyətlərinin tam həcmdə balanslaşdırılması: məsələlərinin tam həll olunmaması onlara arasında səmərəli qarşılıq- münasibətlər sisteminin formalaşdırılmasına mane olan ən vacib problemlərdən biridir. Yerli özünüidarəetmə orqanlarına ayrı-ayrı dövlət səlahiyyətlərinin verilməsi sahəsində hüquqi baxımdan boşluqların olmasını, qanunla bələdiyyələrə verilmiş səlahiyyətlərin həyata keçirilməsinə bir sıra dövlət orqanları tərəfindən müxtəlif maneələr yaradılmasını da bura aid etmək olar. Bu baxımdan dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səlahiyyət və funksiyaların dəqiq bölgüsü, həmçinin onlar arasında çəkindirmə və tarazlaşdırma sisteminin yaradılması tələb olunur. Respublikamızda hər bir idarəetmə səviyyəsinin müstəsna səlahiyyətlərinin müəyyənləşdirilməsi və dəqiqləşdirilməsi tezliklə həll olunmalı ən vacib məsələlərdən biridir.

Bu zaman bütün səviyyələrin gəlir və xərc səlahiyyətlərinin balanslaşdırılması məsələsinə xüsusi diqqət yetirilməlidir.

Bələdiyyələrin maliyyə-təsərrüfat fəaliyyətinə nəzarət sahəsində daha ciddi tədbirlərin görülməsini tələb edir. Bu gün bələdiyyələrin bu sahədə fəaliyyətinə

nəzarət üçün qanunvericilikdə müstəqil audit xidmətindən, bələdiyyələrin yaratdığı komissiyalardan istifadə edilməsi nəzərdə tutulur. Əslində bələdiyyələrin maliyyə uçotu sahəsindəki fəaliyyəti də inzibati nəzarət obyektinə çevrilməli, onların bu sahədəki fəaliyyətinin məqsədəuyğunluğuna deyil, məhz qanuna uyğunluğuna nəzarətin həyata keçirilməsi, qanun pozuntularının aşkara çıxarılması üçün yoxlamaların aparılması zəruridir. Bu məqsədlə bələdiyyələrin daxili imkanlarının və məhsuldarlığının artırılması yollarının axtarılması, bələdiyyə xidmətlərinin işinin səmərəliliyini qiymətləndirmək üçün xüsusi təsərrüfat auditi həyata keçirilməsi məqsədəuyğun olardı. Bu cür auditin məqsədi yalnız maliyyə fəaliyyətini yoxlamaq deyil, həm də vəsaitlərə qənaət etmək və bələdiyyələrin işinin səmərəliliyinin yüksəldilməsi yollarının axtarılmasından ibarətdir. Bu, bələdiyyələrin hesabatlılığını gücləndirməyə, onların fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılmasına kömək edə bilər.

Bələdiyyələrin maliyyə təminatının tam sisteminin, stabil büdcələrarası münasibətlərin yaradılması, sosial standart və normativlərin qəbul olunması, bələdiyyələrin əlavə gəlir mənbələri əldə etmək hüququnu reallaşdırmaq üçün mexanizmlərin təkmilləşdirilməsi, dövlət səlahiyyətlərinin reallaşdırılması üçün yerli özünüidarəetmə orqanlarına kompensasiya mexanizmlərinin yaradılması dövlət və bələdiyyə orqanları arasında qarşılıqlı münasibətlər sisteminin təkmilləşdirilməsi və neqativ maliyyə yayımlarının aradan qaldırılması baxımından mühüm əsas gəlir mənbəyi olmaması və yalnız gəlir bazasının formalaşdırılmasının yardımçı mənbəyi kimi çıxış etməsi isə heç vaxt yerli özünüidarəetmənin həqiqi müstəqilliyinə gətirib çıxara bilməz.

Ona görə də gəlirlərin bölüşdürülməsi məsələsinə yenidən baxılmalı və bu zaman iqtisadi cəhətdən zəif ərazilərin gəlir mənbələrinin möhkəmləndirilməsi məsələsinə xüsusi diqqət verilməlidir. Bunun üçün dövlət büdcəsinin hazırlanması və qəbulu prosesində bələdiyyələrin maraqlarının müdafiəsini təmin edəcək mexanizmlər və prosedurlar müəyyənləşdirilməli, dövlət yardımlarının bölüşdürülməsinin başlıca prinsipləri dəqiqləşdirilməlidir.

Qanunvericiliyə görə bələdiyyə mülkiyyətinin formalaşdırılmasının əsas mənbələrindən biri onlara verilməli olan dövlət əmlakıdır. Lakin bu günə qədər də proses başa çatdırılmamışdır və əsassız səbəblərdən gecikdirilir. Dövlət əmlakının bələdiyyələrin mülkiyyətinə verilməsi ilə bağlı müraciətlərə baxılması prosedurunun sadələşdirmək və şəffaflaşdırmaq üçün tədbirlər görməli, bələdiyyələrin məhkəmə müdafiəsi sistemi təkmilləşdirilməlidir. Müəyyən əmlaka malik olan bələdiyyələrin bu əmlakdan səmərəli istifadə etməsi də ciddi problemlərlə rastlaşır. Əmlakın gəlir gətirər, obyektə çevrilməsi üçün əsaslı kapital qoyuluşu tələb olunur ki, bu da bələdiyyələrin imkanları xaricindədir. Təsadüfi deyil ki, bu səbəbdən əksər kənd bələdiyyələrində torpaqdan istifadə əvəzinə onun cüzi qiymətlərlə icarəyə verilməsinə üstünlük verilir.

Dövlət və yerli özünüidarəetmə orqanları arasında səmərəli qarşılıqlı münasibətlər sisteminin formalaşdırılması üçün ən səmərəli tədbirlərdən biri bələdiyyələrlə bağlı qərarların işlənilib hazırlanması və qəbulu prosesində onların nümayəndələrinin iştirakının təmin olunmasıdır. Bələdiyyələrin inkişafı sahəsində problemlərin həllini təmin etmək, bu sahədə dövlət siyasətini formalaşdırmaq baxımından dövlət orqanlarının yanında (Prezidentin, Nazirlər Kabinetinin, Milli Məclisin) yerli Özünüidarəetmə şuralarının yaradılmasına, onların bələdiyyə birlikləri ilə əməkdaşlığının genişləndirilməsinə böyük ehtiyac vardır. Bələdiyyə birlikləri yerli özünüidarəetmə sahəsində razılaşdırılmış dövlət siyasətinin işlənilib hazırlanması və reallaşdırılmasına imkan verə bilər.

Qeyd edək ki, bu gün dünyada böhranla bağlı çətinliklərin aradan qaldırılması səviyyəsi dövlət idarəetməsinin keyfiyyət göstəricisi kimi xarakterizə olunur. Ona görə də hazırkı şəraitdə yalnız ölkədə maliyyə- iqtisadi sabitliyin qorunub saxlanması deyil, həm də yeni şəraitdə mümkün ola biləcək maksimal artıma nail olunması məqsəd kimi qarşıya qoyulmalıdır. Hazırkı şəraitdə səmərəli antiböhran idarəetməsi problemi yalnız dövlət və ya müəssisələr üçün deyil, həm də bələdiyyələr üçün çox aktualdır. Bu baxımdan bələdiyyələrin dövlətin antiböhran proqramlarının reallaşdırılmasına aktiv şəkildə cəlb olunması, onlarda böhran

əleyhinə siyasət tədbirlərinin işlənilib hazırlanması məsələlərinin araşdırılmasına da xüsusi diqqət etirilməlidir.

Dövlətin yalnız antiböhran siyasətində deyil, bütövlükdə iqtisadi və sosial siyasətində bələdiyyələrin rolu kifayət qədər böyükdür. Çünki bələdiyyələr əhaliyə, müəssisələrə daha yaxındır və bələdiyyə səviyyəsi iqtisadi və sosial sferanın mikrosəviyyəsini təşkil edir. Ona görə də dünya maliyyə böhranının bələdiyyələrin iqtisadiyyatına və büdcələrinə necə təsir göstərəcəyi, bu təsirlərin qısa və uzunmüddətli perspektivdə özünü necə biruzə verəcəyi, bələdiyyələrdə böhranla bağlı yarana niləcək problemlərin müəyyənləşdirilməsi və onların operativ həlli üçün tədbirlərin işlənilib hazırlanma biləcəyi məsələlərinin öyrənilməsi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Maliyyə böhranı şəraitində bələdiyyələri bilmədiyi haqqında rəsmi bəyan edərsə, o zaman hərtərəfli şəkildə bor-cun tənzimlənməsi ilə məşğul olan institutlara müraciət edirlər və əticədə, ödəmə qabiliyyəti ilə əlaqədar böhranlı vəziyyət yaranır.

Hal-hazırda bələdiyyələrə təhkim olunmuş gəlir mənbələri bələdiyyə büdcələrinin müstəqilliyi üçün normal gəlir formalaşdırma bilmir. Yerli vergilərin bələdiyyə büdcələrinin güman edirik ki, yuxarıda qeyd olunmuş məsələlərin həlli Azərbaycan əhalinin, bələdiyyələrin və dövlət idarəetmə orqanlarının birgə qarşılıqlı fəaliyyətdə olduğu elə sistemin formalaşmasına gətirib çıxara bilər ki bu sistemin səmərəli fəaliyyəti hər bir bələdiyyə qiymətləndirilməsi meyarı prinsipcə, daxili ziddiyyətləri və disbalansları, ümumilikdə isə böhran vəziyyətinin elementlərinin yığılmasını pərdələyir.

Qeyd edək ki, iqtisadçılar arasında fiskal siyasətin monetar siyasətlə əlaqələndirilməsinə dair birmənalı yanaşma yoxdur. Bir çox iqtisadçılar makroiqtisadi sabitliyin dayanıqlı xarakter alması üçün fiskal siyasətlə monetar siyasətin bir-birlərini tamamlamasını zəruri hesab edirlər. Onlar müxtəlif formalarda pul siyasəti ilə fiskal siyasətin əlaqələndirilməsi mexanizmlərinin formalaşdırılmasını təklif edirlər. Digər qrup iqtisadçılar isə hesab edirlər ki, monetar və fiskal siyasət iqtisadi şəraitə adekvatdırsa, onlar arasında hər hansı əlaqələndirilmə mexanizminə ehtiyac yoxdur. Onların fikrincə hətta əlaqələndirilmə mexanizmləri mərkəzi bankın

müstəqilliyinin məhdudlaşdırılması ilə müşayiət oluna bilər. Qeyd etmək lazımdır ki, bir qayda olaraq seçkilər ərəfəsində hökumət dövlət xərclərini ekspansiv surətdə artırmağa meyli olur. Bu zaman fiskal orqanlar əlaqələndirilmə mexanizmlərindən istifadə edərək mərkəzi bank tərəfindən fiskal ekspansiyaya dəstək verilməsinə nail ola bilərlər. Bu isə inflyasiya tempinin yüksəlməsi təhlükəsi yarada bilər. Qeyri-adekvat fiskal siyasət nəticəsində inflyasiya səviyyəsinin yüksəlməsi mərkəzi bankın etibarlılığına neqativ təsir göstərə bilər. Məhz buna görə də bir çox ölkələrdə inflyasiya üzrə hədəf mərkəzi bankla hökumətin birgə bəyanatında öz əksini tapır.

3.2. Yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə maliyyə nəzarəti sahəsində beynəlxalq təcrübənin tətbiqi

Müasir dünyada iqtisadi proseslər çox dinamik surətdə dəyişir. Ölkələrarası ticarətin sürətlə artması, maliyyə axınlarının beynəlxalq arenada hərəkətinin güclənməsi, ümumiyyətlə, vahid və qlobal iqtisadi məkanın formalaşması reallıqdır.

Tarixi təcrübə sübut edir ki, “inqilabların ixracı mümkün olmadığı kimi formaların və modellərin olduğu kimi bir ölkədən başqasına köçürülməsi də mümkün deyil. Şübhəsiz, hər bir dövlətin öz idarəetmə prinsipləri var və bu sahədə dünya təcrübəsindən istifadə edilərkən onun inkişaf tarixi və mentaliteti də nəzərə alınmalıdır.

Ölkəmizin yerli özünüidarəetmə orqanları olan bələdiyyə sahəsində də həyata keçirilən islahatlarda beynəlxalq təcrübənin böyük rolu vardır. Bu sahədə aparılan islahatlarla əlaqədar ölkədə aparılan mülahizələrdə müxtəlif modellərin tərəfdarları vardır. Hal-hazırda bəzi mütəxəssislər Türkiyə modelinə üstünlük verir, başqa bir qrup özünüidarəetmə sistemini yenidən formalaşdıran Şərqi Avropa və Pribaltika modelini irəli sürür, digər bir qrup isə Rusiya və Gürcüstanın təcrübəsinə üstünlük verirlər. ABŞ və Qərb modellərinə üstünlük verənlər də az deyildir. Bir çox siyasi partiyalar daha irəli gedəcək qanunlarla bağlı öz variantlarını hazırlayır, bu mövzuda

keçirilən dəyirmi masalarda fəal iştirak edirlər [12, 178].

Fikrimizcə, yerli özünüidarəetmə ilə bağlı müxtəlif modellər və müxtəlif fikirlər olsa da, bu sahədə, yerli idarəetmədə böyük və tarixi bir mərhələni keçmiş ABŞ və Qərbi təcrübəsinin xüsusi yeri vardır. Çünki bu gün dünya praktikasında yerli idarəetmə ilə bağlı iki sistem vardır ki, bu sistemlər də ABŞ və Qərbi təcrübəsinə əsaslanır.

Ölkələrin müxtəlif özünəməxsus xüsusiyyətlərini nəzərə almaqla, demək olar ki, əksər dövlətlər yerli Özünüidarəetmənin ingilis-sakson və fransız modelləri üzrə inkişaf edir, Yerli özünüidarəetmə orqanlarının yaradılması və fəaliyyətinə münasibətdə bu modellərin bir sıra prinsiplial fərqləri vardır. Fransız tipli yerli özünüidarəetmə modelinə malik ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanları üzərində inzibati himayə funksiyasını həyata keçirən mərkəzi hökumət nümayəndələri mövcuddur. İnzibati himayə orqanlarının yerli özünüidarəetmə orqanları üzərində bir sıra hüquqlar vardır. Buraya yerli özünüidarəetmə orqanları aktlarının təsdiqi, onlara dəyişiklik edilməsi, bəzi ölkələrdə qanun pozuntusu olduqda yerli özünüidarəetmə orqanlarının və vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinə xitam verilməsi və ya bu prosesin başlanması üçün iddia qaldırılması və s. İngilis-sakson tipli yerli Özünüidarəetmə modelinə malik ölkələrdə isə inzibati himayə orqanları olmur. Burada yerli Özünüidarəetmə orqanları ilə dövlət idarəetmə orqanları arasında əlaqələndirmə ya xüsusi bir qurumun, ya da konkret problemdən asılı olaraq müxtəlif mərkəzi icra orqanlarının köməyi ilə aparılır. İngilis-sakson tipli yerli özünüidarəetmə modelinə malik ölkələrdə inzibati himayə orqanlarının olmamalı, yerli özünüidarəetmələrlə münasibətlərdə, digər üsullardan, xüsusilə iqtisadi vasitələrdən istifadə edilməsinə gətirib çıxarır. [18, 145]

Digər mühüm bir fərq yerli bələdiyyə orqanlarının səlahiyyət dairəsinin müəyyən olunması ilə bağlıdır. İngilis-sakson tipli yerli özünüidarəetmə modelinə malik Ölkələrdə yerli orqanlar yalnız qanunla birbaşa onların səlahiyyətlərinə aid edilən məsələlərlə məşğul ola bilər. Bunlardan kənarında hər hansı bir fəaliyyət səlahiyyət həddini aşma kimi qiymətləndirilir və məhkəmələr tərəfindən qanunsuz

elan olunur. Fransız modelini qəbul edən ölkələrdə isə əksinə, yerli Özünüidarə orqanlarının onların səlahiyyət dairəsindən çıxarılmayan və başqa orqanların səlahiyyət dairəsinə aid edilməyən hər cür fəaliyyəti qanunauyğun hesab olunur.

Əsas etibarilə mərkəzləşdirməni qəbul edən ölkələrdə yerli özünüidarəetmənin fransız modeli, qeyri-mərkəzləşdirməni qəbul edən ölkələrdə (ABŞ, Böyük Britaniya) isə ingilis-sakson modeli tətbiq edilir. Bir sıra ölkələrdə isə (Almaniya, Yaponiya) yerli idarəetmə sistemi bəzi xüsusiyyətlərinə görə İngilis-sakson, digər xüsusiyyətlərinə görə isə fransız modelini xatırladır.

Yerli büdcənin müstəqilliyinə dövlət zəmanət verir və onun öhdəliklərinə məsuliyyət daşınır. Bu isə dünya təcrübəsində yerli özünüidarə sisteminin ingilis-sakson modelinə uyğundur. Müasir ölkələrdə yerli hakimiyyət orqanlarının fəaliyyəti bilavasitə qanunda əks olunduqda səlahiyyətli hesab olunur, yəni səlahiyyətlər çərçivəsində fəaliyyət göstərir.

Dünya dövlətləri arasında ən geniş yayılan fransız modelinin təcrübəsindən müəyyən qədər istifadə edilməsi hazırkı dövrdə daha əhəmiyyətlidir. Bələdiyyələrin mövcud olduğu illər ərzində bütün ölkələrdə bu proses özünəməxsus və qarışıq modellərdə təşkil edildiyindən Azərbaycanda da hər üç modelin hazırkı inkişaf dövrünə zəruri olan xüsusiyyətlərindən istifadəsi vacibdir, Fransız modelində inzibati nəzarətin olması və dövlətin marağına uyğun yerli problemlərin həlli istiqamətinin əsas götürülməsi hazırkı mərhələdə müsbət rol oynaya bilər.

İnkişaf etmiş ölkələr bələdiyyələrin işi barədə kifayət qədər təcrübəyə malikdir. Maliyyə sahəsində Mərkəzi hakimiyyətin yerli bələdiyyələrə nəzarəti auditorlar tərəfindən həyata keçirilir. Auditorların namizədliyini yerli orqanlar irəli sürür və ətraf mühit naziri bunu təsdiq edir. Auditorlar hər bir dairədə fəaliyyət göstərir və sosial ehtiyaclara ayrılmış pul vəsaitlərinin xərclənməsinin qanuniliyinə nəzarət etməyə borcludurlar.

Fransada bələdiyyələrin ən böyük maliyyə mənbəyi Mərkəzi hakimiyyət tərəfindən verilən birləşdirilmiş qrantlardır. Birləşdirilmiş qrant iki hissədən ibarətdir: birdəfəlik qrant və bərabərləşdirici qrant.

Birdəfəlik grant əvvəlki ildə əməkhaqlarından gələn gəlirlərdən toplanan dövlətin yığdığı vergilərə əsaslanır. Bərabərləşdirici grant isə bələdiyyələrin vergi orqanlarına əsaslanır. Eyni zamanda birbaşa yerli vergilər də mövcuddur. Buraya torpaq vergisi, tikililərə görə, yaşayış yerinə görə və məşğulluq növünə görə də vergilər mövcuddur.

Almaniyada hakimiyyət bölgüsü və bələdiyyə sistemində qarışıq təşkilati prinsip tətbiq edilir. Burada ABŞ, Fransa və Böyük Britaniya təcrübəsinin xüsusiyyətlərinə rast gəlmək olar, Müasir bələdiyyə və hakimiyyət bölgüsü sistemi II Dünya müharibəsi qurtardıqdan sonra formalaşdırılıb. Belə ki, Almaniya işğal nəticəsində ayrı-ayrı əyalətlərə parçalanmışdı ki, hər bir əyalətdə qalib dövlət ona tanış və sərfəli olan bələdiyyə modelini tətbiq edirdi. Ərazi baxımından yerli hakimiyyəti 3 pilləyə bölmək olar: dairələr, müstəqil şəhərlər və bələdiyyələr.

Dairələrlə yanaşı olaraq bələdiyyələr yerli özünüidarə hakimiyyətini təşkil edirlər. Bələdiyyələrin fərqli maliyyə imkanları daxil olduqları dairənin siyasətində öz əksini tapmalıdır. Dairə maliyyə yardımları ilə belə bələdiyyələrə kömək etməklə, yerli problemləri həll edə bilməyənlərə su təchizatı, məktəb və uşaq bağçalarının tikintisində və saxlanmasında yardım etməlidir.

Yerli orqan olan bələdiyyələr müəyyən hallarda maliyyə müstəqilliyinə malikdir. Ancaq yerli maliyyələşmə sistemi əyalət qanunu əsasında formalaşmalıdır. Alman maliyyə sisteminin spesifikliyi yerli vergi qoyma səviyyəsinin aşağı olmasıdır. Əgər gəlir maddələri xərcləri örtməyə yetmədikdə icma' vergiləri yığa bilər. Dairələr isə əyalət hesabına maliyyələşir. Yerli bələdiyyə orqanlarının büdcə gəlirlərinin əhəmiyyətli hissəsini dövlət büdcəsindən ayrılan dotasiyalar təşkil edir.

İnkişaf etmiş ölkələrdə vergilər yerli büdcənin 30 %-ni təşkil edir. Əsas maliyyə mənbələri peşə vergisi, gəlir vergisi, əməkhaqından tutulan vergi, həm də əyalət hakimiyyəti tərəfindən müəyyənləşdirilən vergidir, Digər vergilər vergi daxilolmalarının 1,5 %-ni təşkil edir. Peşə vergisi gəlir əldə etmək məqsədilə həyata keçirilən fəaliyyətdən tutulur. Əməkhaqqı vergisi və gəlir vergisi icmaya qalır, Ümumiyyətlə, bu 3 vergi növü icmanın yerli büdcəsinin vergi daxilolmalarının 5%-

ni təşkil edir. Ticarət vergisi bütün kommersiya müəssisələrindən alınır. Vergi tutumunun həcmi ticarət gəlirinin və kapitalının həcmindən asılıdır.

Torpaq vergisi federal hökumət tərəfindən deyil, əyalət hökuməti tərəfindən müəyyənləşdirilməklə mülkiyyətin bütün növlərindən alınır. Bu verginin 2 tipi mövcuddur:

- kənd təsərrüfatı və yerli müəssisələrdən;
- daşınmaz əmlakdan.

Baxmayaraq ki, əyalət hakimiyyəti ticarət və torpaq vergisini təyin edir, icmanın onlara əmsal dəyişikliyi etmək müstəqilliyi vardır. Almaniyada əyalətlərin və ya AFR hökumətinin yardımları icmanın gəlir mənbələrində xüsusi çəkisinə görə ikinci yeri tutur. Maliyyə transferlərinin çox hissəsi hər il gəlirlərin bölüşdürülməsi haqda əyalət qanunları çərçivəsində həyata keçirilir, lakin federasiya Alman əyalətlərinin ümumi iqtisadi balansının pozulmasının qarşısını alınması və ya iqtisadi potensialdakı ziddiyyətləri tarazlamaq üçün investisiya layihəsində iştirak etməklə yanaşı üç funksiyanı yerinə yetirir: fiskal, tarazlaşdırma, məhsuldar qüvvələrin yerdəyişməsi və yerləşməsinin optimal strukturunun planlaşması. Əyalət və federal yardımlar ümumi və məqsədli ola bilərlər.

Alman maliyyə qanunvericiliyi yerli büdcələrə münasibətdə cari fəaliyyətdə büdcədəki kəsirin kreditlə ödənməsinə imkan vermir. İcmalara yalnız müəyyən həddə qədər borc götürməyə icazə verilir, hansını ki, büdcə gəlirləri hesabına davam edən müddət ərzində ödəyə biləcək. Əgər icmanın əvədən müəyyənləşdirilmiş məbləğdə borcu varsa, ona yenidən əlavə olaraq borc götürməyə icazə verilmir.

Yaponiyanın yerli özünüidarəetmə sistemi iki səviyyədə ibarətdir: prefektura və bələdiyyə. Bələdiyyə maliyyə sistemi üç səviyyədə ibarətdir: dövlət, prefektura, bələdiyyə. Yerli büdcələrin 50 %-ə qədərini yerli özünüidarəetmə orqanları öz mənbələri hesabına formalaşdırırlar. Bu mənbələrə bələdiyyə və prefekturaların topladığı şirkətlərin mədaxil vergisi, bələdiyyələrin topladığı əmlak vergisi və yerli özünüidarəetmə orqanlarının topladığı digər vergi və rüsumlar, bələdiyyə mülkiyyətindən və bələdiyyə şirkətlərindən gələn vəsaitlər aiddir. Bu vəsaitlərdən

istifadəyə görə yerli özünüidarəetmə orqanları dövlət qarşısında hesabat vermirlər, hesabat yerli icmalara təqdim olunur.

Yaponiyada yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinin ikinci mənbəyini isə dövlət transfertləri təşkil edir. Bu transfertlərin beş növü mövcuddur: subsidiyalar, öhdəliklər, əlavə dotasiyalar (büdcə kəsirinin örtülməsi üçün), həvalə olunmuş səlahiyyət transferləri və ümumi transfertlər. Transfertlərin strukturundan aydın olur ki, büdcələrarası münasibətlərdə məqsədli maliyyələşdirmələr üstünlük təşkil edir. Bələdiyyə orqanları yalnız xüsusi proqramların maliyyələşdirilməsinə ayrılmış vəsaitlərdən istifadəyə görə hökumət qarşısında hesabat verirlər. Bu tip sistem yerli özünüidarəetmə orqanlarının gəlir bazalarını genişləndirməyə həvəsləndirməklə yanaşı büdcə prosesinə dövlət təsirini də özündə əks etdirir. [21, 102]

Yaponiyada yerli orqanlar bəzi məsələlərin həlli üçün bələdiyyə birlikləri yaradırlar. Bu birliklərə şəhərlər, kəndlər, qəsəbələr daxil ola bilər. Birliyin öz orqanları təşkil edilir - şura (bələdiyyə şuralarının üzvlərindən ibarət olur) və rəhbər. Birliyin büdcəsi bələdiyyələrin vəsaiti hesabına və dövlət prefektura büdcələrindən olan dotasiyalar hesabına formalaşdırılır. Bələdiyyə birliklərinin mövcud olduğu ölkələrdə bu birliklərin vahid forması yoxdur. Birliklər adlarına, əhatə dairələrinə, beynəlxalq əlaqələrinə, təşkilati strukturları və bir sıra digər əlamətlərinə görə bir-birindən fərqlənir. Dünya təcrübəsi onu göstərir ki, müxtəlif ölkələrdə bələdiyyə birlikləri bir-birlərindən fərqlənsə də, onların arasında elə bir ciddi mahiyyət fərqi yoxdur. Bir neçə ölkələrin bələdiyyələrinin könüllülük əsasında yaratmış olduqları bələdiyyə birliklərini misal göstərmək olar.

İsveç Yerli idarəetmə Qurumları Assosiasiyası bəlkə də dünyanın ən qədim bələdiyyə birliklərindən biri sayıla bilər. İsveç Yerli İdarəetmə Qurumları Assosiasiyası öz maliyyə bazasının üzvlük haqları, məsləhət xidmətlərinin göstərilməsi və təhsil proqramlarının həyata keçirilməsi yolu ilə formalaşdırır. 1998-ci ildə Assosiasiyanın maliyyə ehtiyatları 350 mln. İsveç kronuna bərabər idi.

Portuqaliya Bələdiyyələrinin Milli Assosiasiyası Ölkə bələdiyyələri və bələdiyyə bölmələrinin nümayəndəli qurumudur. Nizamnaməyə görə Assosiasiyanın

məqsədi yerli hökumətlərin inkişafı, onların maraqlarının müdafiəsi və bələdiyyələrin təmsilçiliyidir.

ABŞ-da bələdiyyə assosiasiyaları əsasən ştatlar üzrə formalaşdırılıb. Hər bir ştatda ümumi bələdiyyə assosiasiyası fəaliyyət göstərir. Bundan əlavə, ştatların daxilində çoxsaylı assosiasiyalar da mövcuddur. Bu qurumlar bütövlükdə şəhərlərin problemi ilə əlaqədar işlərlə, eyni zamanda paytaxt məsələləri ilə məşğul olur.

Türkiyədə yerli özünüidarəetmə orqanlarının, büdcələrinin müstəqil gəlir mənbələri ilə yanaşı, konkret fəaliyyət sahələri də vardır. Buraya ətraf mühitin azadlığı, şəhərsalma, su, kanalizasiya, yol, küçə, bulvar, bazar, park və s. sosial obyektlərin saxlanması, ərazinin sanitariya vəziyyəti, satılan qida məhsullarına nəzarəti, yanğınsöndürmə xidməti, sosial vəzifələr, qoca və kimsəsizlərin müdafiəsi, nəqliyyat məsələləri və sair aiddir.

Türkiyədə ümumi büdcədən, yəni milli dövlət gəlirlərindən bələdiyyələrə ayrılan pay yerli büdcə gəlirlərinin 50 %-dən çoxunu təşkil edir. Müxtəlif ölkələrdə yerli büdcələrdən çoxsaylı fərqlər olsa da, ümumi cəhətlər də mövcuddur və onlar eyni mənbələr əsasında formalaşırlar. Yerli büdcələr yerli vergilər və ödənişlər, dövlət transferli əri, borçlanmalar hesabına yaradılır.

Beynəlxalq təcrübədə büdcələrarası transfertlərin gəlirlərin bölüşdürülməsi, ümumi məqsədli qrantlar, paylı qrantlar, xərclərin əvəzinin ödənilməsi məqsədilə ayrılan qrantlar, xüsusi qrantlar kimi növlərinə rast gəlinir. Transferlər sisteminin qurulması və idarə edilməsinin 2 əsas struktur elementinə diqqət yetirmək lazımdır: a) yerli özünüidarə orqanlarına ediləcək transfertlərin həcmnin («bölüşdürüləcək fond») müəyyənləşdirilməsi; b) bu transfertlərin çoxlu sayda yerli özünüidarə orqanı arasında bölüşdürülməsi mexanizmləri.

Gəlirlərin strukturuna gəldikdə isə yalnız bəzi ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanlarının vergi daxilolmaları onların ümumi gəlirlərinin 50 %-dən çoxunu təşkil edir və yalnız ABŞ-ın bəzi bələdiyyələrində 80-90 %-ə qədər ola bilər. Demək olar ki, bütün ölkələrdə yerli özünüidarəetmə orqanları müstəqil şəkildə yeni vergilər təyin edə bilməzlər. Nəzəri cəhətdən mümkün ola biləcək vergilər dövlət tərəfindən təyin

olunur və dövlət tərəfindən hər bir vergi növü üzrə vergi bazası qeyd olunur. Bələdiyyə yalnız nəzəri baxımdan mümkün olan vergi növünü təyin etmək və vergi dərəcələrini müəyyənləşdirmək hüququna malik olur, xüsusilə kontinental Avropa ölkələrində dövlət vergi dərəcələrinin yuxarı və aşağı həddini də müəyyən edir və eyni zamanda, ölkə daxilində belə, ayn-ayn ərazilərdə müxtəlif vergiqoyma variantlarına rast gəlinə bilər.

Ölkələr arasında fərqlər, əsasən, yerli bələdiyyələrin sərəncamında olaxı vergi növləri ilə fərqlənir.

Vergi gəlirləri yerli büdcələrin ən vacib mənbələrindən biri olsa da yeganə mənbə deyildir. Digər bir vacib mənbə dövlət dotasiyaları və subvensiyalarıdır. Dövlət dotasiyaları və subvensiyalar, hər şeydən əvvəl, vəsaitlərin yenidən bölüşdürülməsi və yerli özünüidarəetmə orqanlarının fəaliyyətinin tənzimlənməsi vəzifəsini yerinə yetirir. Əksər hallarda ümumi dotasiyaların həcmi fiskal potensialdan, əhəlinin sayından və göstəricilərin ölkə üzrə orta qiymətinə nisbətindən asılı olur. Orta hesabla yerli büdcələrə dövlət subsidiyaları onların gəlirlərinin 10-50 %-ni (bəzi hallarda 80- %-ə qədər) təşkil edir.

Təcrübə göstərir ki, bələdiyyələr dotasiya şəklində aldıkları yardımların xərclənməsində öz gəlirlərinə nisbətən israfçılığa yol verirlər. Dotasiyaların idarələr arasında ədalətli bölüşdürülməsində hələ də yüksək nəticələr əldə olunmayıb. Bu barədə maraq doğuran fikirlərdən biri, ədəbiyyatlarda Heller-Pekman təklifi kimi adlandırılmaqdadır. Valter Heller və Cozef Pekman tərəfindən ABŞ-da tətbiq edilmək üçün irəli sürülən təklif, bütün ştatlardan yığılan gəlir vergisinin 10 %-ni xüsusi bir fonda toplanmasından ibarətdir. Toplanan vəsaitlər sonradan əhəli nisbətinə görə ştatlar arasında bölünür.

İngiltərədə bələdiyyələrə edilən yardımlar digər ölkələrə nisbətən daha çox inkişaf edir. 1967-cı ildə “Real Support Grant” adlı qanun qüvvəyə minmişdir ki, bu da edilən yardımlar zamanı bələdiyyənin əsas üç xüsusiyyətini ehtiyaca, gəlirə və əhəli məskunlaşmasına görə nəzərə alır. Hər bələdiyyənin ehtiyacı əvvəlcə əhəli; uşaqların və yaşlıların sayı, yolların uzunluğu kimi kriteriyalara görə

müəyyənləşdirilir. Gəlirə görə xüsusiyyətdə nisbətən az gəlirli bələdiyyələrə əlavə yardım edilməsini nəzərdə tutur - bələdiyyə ərazisi daxilində vergi obyektlərinin sayı azdırsa onda bu bələdiyyəyə daha çox yardım edilməlidir. Yardımların edilməsində digər bir xüsusiyyət əhali məskunlaşmasına görədir. Bu xüsusiyyətin məqsədi bələdiyyələrin bəzi bölgələrdə əhalinin yerləşdirilməsini stimullaşdırmaq üçün etdiyi güzəştlər nəticəsində azalan gəlirini qarşılamaqdır.

Yerli özünüidarəetmələrin yerli vergi və digər mənbələrindən əldə etdikləri gəlir istənilən səviyyədə olmadığı üçün mərkəzi idarəni bu orqanlara subvensiya verməyə məcbur edir. Mərkəzi idarənin yerli özünüidarəetmələrə verdiyi iki cür subvensiya mövcuddur: bunlardan birincisi, yerli özünüidarəetmələrin cari xərclərini ödəmək üçün verdiyi subvensiya, digəri isə yeni özünüidarəetmələrin mülkiyyətini artıran və ya təchizatla təmin edən subvensiyalardır.

Hər ölkə vergi mənbələrində müxtəlif bölgü üsulundan istifadə edir. Ölkələr özlərinin ənənələrinə, qanunlarına, maliyyə və iqtisadi imkanlarına görə müxtəlif yollarla getməkdədirlər. Unitar dövlətlərdə bu sahədə əsas çətinlik bir çox dolayı və birbaşa vergilərin mərkəzi idarələrdə qalmasıdır.

Əksər inkişaf etmiş Ölkələrdə bələdiyyə bankları fəaliyyət göstərir. Bələdiyyələrin təşkil etdikləri uduşlu oyunlar, qiymətli kağızların emissiyası başlıca gəlir mənbəyi rolunu oynayır.

Bəzi ölkələrdə şəhərdaxili nəqliyyat, yanğından mühafizə xidməti, ictimai iaşə və xidmət müəssisələri bələdiyyələrin sərəncamındadır. Bütün bu fəaliyyətlər nəticəsində formalaşan gəlirlər yerli özünüidarələrin büdcəsinə yönəlir.

Bələdiyyələrin gəlir əldə edə biləcəkləri mənbələr kifayət qədərdir. Bütün bunlardan düzgün istifadə edə bilən bələdiyyələr əhəmiyyətli işlər görə bilirlər.

Bələdiyyə orqanlarına dövlət transferdən əsasən aşağıdakı qaydada həyata keçirilir:

- vergi daxilolmalarının yenidən bölüşdürülməsi;
- ümumi təyinatlı subsidiyalar;
- xüsusi məqsədli subsidiyalar.

Bələdiyyə orqanlarının iqtisadi fəaliyyəti kifayət qədər müxtəlifliyə malik olsa

da, həmişə, xüsusilə də Avropada çox ciddi reqlamentləşdirilmiş olur. Bu, belə bir nəzəri müddəə ilə bağlıdır ki, iqtisadi fəaliyyət yerli özünüidarəetmə orqanlarının əsas vəzifəsi deyildir. Lakin bununla belə bələdiyyələr borc götürə bilər, Öz müəssisələrini yarada bilərlər. Yerli Özünüidarəetmə orqanları mülkiyyətindən istifadə edərək gəlir əldə edə bilər, kommersiya xarakterli müəssisələrinin yaradılmasında iştirak edə bilərlər. Bələdiyyələr öz səlahiyyətləri çərçivəsində, xüsusilə nəqliyyat və kommunal təsərrüfatı sahələrində pullu xidmətlər göstərmək hüququna malikdirlər.

Yerli büdcələrin xərc hissələri məqsədli təyinatına görə kapital qoyuluşlarına, cari xərclərə və borc öhdəliklərinin ləğvi üzrə xərclərə ayrılır. Xərclər, əsasən, mədəniyyət, təhsil, sosial təminat, səhiyyə, kommunal və digər xidmətlərə, yolların tikintisi və saxlanması, ekoloji və inzibati xərclərə ayrılır. Yerli büdcələrin xərclərinin həcmi Ölkənin iqtisadi və sosial həyatında yerli özünüidarəetmə orqanlarının yolunu əks etdirir.

Yerli özünüidarəetmələrin vergi yolu ilə gəlir əldə etməsi mexanizmi olduqca mürəkkəb olmaqla bərabər bələdiyyələrin vergi toplamasının dünya təcrübəsində geniş yayılan bir neçə əsas metodu mövcuddur. Buraya sərhədsiz vergiqoyma səlahiyyətinin verilməsi metodunu aid etmək olar. Bu metodla bələdiyyələr heç bir maneə və əngəllərə rast gəlmədən öz iradələri və düşüncələri ilə vergiqoyma səlahiyyətlərinə malik olurlar. Ancaq bu model nəzəri çərçivədən kənara çıxmayaraq təcrübədə özünə yer tapmamışdır. İqtisadçı alim H.Riçin fikrincə, “tam rəqabət sistemi” adlanan bu metodu mənimsəyən ABŞ və İsveçrədə də yerli özünüidarəetmələrin vergiləmə fəaliyyətinə qadağalar qoyulmuşdur. Fikrimizcə, bu cür qadağa və maneələrin yaranma səbəbləri obyektivdir. Məsələn, bir yerli özünüidarəetmə qurumu ancaq öz sərhədləri daxilində və imkanlarını aşmayacaq dərəcədə vergiqoyma həyata keçirə bilər. Dövlət, ən azı, onların sərhədləri xaricində qalan obyektlərin vergi tutmalarına qadağa qoymalıdır”.

"Digər bir metod isə vergi mənbələrinin paylaşdırılmasıdır. “Ayırma sistemi” kimi də adlandırılan bu metodun əsası vergilərin mərkəzi və yerli özünüidarəetmələr

arasında paylaşıdırılmasıdır. Bu fikrin banisi XIX əsrdə Prussiyanın maliyyə naziri olmuş Von Migeldir.

Vergi mənbələrinin paylaşılmasının aşağıdakı müsbət tərəfləri vardır:

- bələdiyyələrin maliyyə muxtariyyətinə sahibolma imkanı;
- yerli cavabdehlik və məsuliyyət hissini artırması.

Mərkəzi idarə vergilərinin bəzilərindən müxtəlif üsullarla pay verilməsi. Fransızların “ortağ fondlar” adlandırdıqları bu üsulda vergilər bir idarə tərəfindən müəyyən olunur və yığıdır, daha sonra bəzi vergilərdən müəyyən kriteriyalar üzrə yeri özünüidarəetmələrə pay ayrılır. Bu zaman ortaya maraqlı problem çıxır. Vergiləri toplamaq vəzifəsi unitar dövlətlərdə mərkəzi hakimiyyət orqanlarına aiddir. Ancaq ayrı-ayrı dövlətlərdə bu fərqli olur.

Bu metodun əsas üstünlüyü ikili vergitutmanın qarşısını almasıdır. Vergilər bir idarə tərəfindən yığıldığından eyni vergi obyektindən ikinci dəfə vergi tutmaq problemi yaranmır.

Bu metodun çatışmayan cəhəti budur ki, vergilərdən pay verən idarə pay alan idarəni özündən asılı vəziyyətə salır. Paylaşmanın xüsusiyyətlərini - xüsusilə payın miqdarım mərkəzi idarə təkbəşinə müəyyən etdiyindən nəticə yerli özünüidarəetmələrin zərərinə olur.

Başqa bir metod yüzdəbirlər metodudur. Fransızca “centime additionel”-in mənası dilimizdə “yüzdəbirlər”dir. Bu metodun əsası yerli özünüidarələrə mərkəzi idarələr tərəfindən toplanan bəzi vergilərə, özlərinə aid olmaq üzrə əlavə bir vergi artırmaq səlahiyyətinin verilməsidir. Əlavə ediləcək verginin həcmi ÖZ tələblərinə uyğun olaraq müəyyən edən bələdiyyələrdirsə, bunları toplayıb onlara paylayan mərkəzi hakimiyyət orqanlarıdır. Metodun digər bir maraqlı cəhəti verginin hesablanmasıdır.

Bələdiyyələrin yerli ərazi əhalisindən toplayacaqları vergi və ödənişlərin növləri və yuxarı hədləri qanunla müəyyən olunmaqla bərabər, onların yığılması və istifadəsi bələdiyyələrin ixtiyarına verilmişdir. Yəni bələdiyyələr özlərinin maliyyə vəziyyətlərindən asılı olaraq maksimum həddi aşmamaq şərti ilə vergilərin faizini

tənzimləyirlər.

İnkişaf etmiş ölkələrdə vergilərin yerli özünüidarəetmələrin büdcə gəlirlərində çəkisi 10 faizlə (Avropanın ən aşağı göstəricisi İtaliyadadır) 50 faiz, bəzən 70 faiz arasında dəyişir.

Beynəlxalq İqtisadi sistemə dinamik inteqrasiya olunan ölkəmiz də beynəlxalq maliyyə qurumlarının və bir sıra ölkələrin səxavətindən bəhrələnib.

Beynəlxalq maliyyə institutlarının maliyyə sistemindəki rolu mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bu sahədə əsas yeri beynəlxalq maliyyə institutu olan BVF, Dünya Bankı, Avropa Yenidənqurma və İnkişaf Bankı və İslam İnkişaf Bankı tutur.

Beynəlxalq maliyyə institutlarının yaranması beynəlxalq maliyyə-valyuta sisteminin inkişafından kənarında mövcud olmur. BVF-nin məqsədləri qarşılıqlı fəaliyyət və məsləhətləşmələrlə beynəlxalq valyuta əməkdaşlığına yardım etmək, valyuta kurslarının stabilliyinə, valyuta münasibətlərinin tənzimlənməsinə, üzv ölkələrin ödəniş balansmdakı defisilin müddət və həcmi ixtisar etməkdir. Funksiyalarına isə beynəlxalq valyuta sisteminin vəziyyətini müşahidə etmək, uzunmüddətli və qısamüddətli kreditlərin verilməsi, SDR-lərin bölgüsü ilə üzv Ölkələrin valyuta ehtiyatlarının artırılması və s. aiddir. BVF-nin kredit ayırma mexanizmi də olduqca əhatəlidir. Fond kreditləri-müəyyən şərtlər-siyasət və iqtisadi şərtlər daxilində ayırır. BVF nəzərə alır ki, iqtisadi və hüquqi islahatlar həyata keçirilməsə borc alan ölkə dayanıqlı iqtisadi inkişafa nail olmayacaq. Azərbaycan hökumətinə kredit ayrılmasında iştirak edən digər qurum Dünya Bankıdır. Dünya Bankı inkişaf etmiş ölkələrdə həyat səviyyəsinin yüksəldilməsinə yardım məqsədilə yaradılan maliyyə təşkilatıdır. Dünya Bankının baş maliyyə institutu Beynəlxalq İnkişaf və Yenidənqurma Bankıdır. (AYİB), AYİB-in başlıca vəzifəsi postsosialist ölkələrinin bazar iqtisadiyyatına keçidinə yardım etməkdir. AYİB-in kredit siyasətini istehsalın inkişafına kreditlər verilməsi, qiymətli kağızların təminatlı yerləşdirilməsi, infrastrukturun inkişaf və yenidən qurulması üçün borclar verilməsi, resursların istifadəsini müəyyənləşdirən sazişlərə uyğun olaraq bu resursların xüsusi fondlarda yerləşdirməsi və s. təşkil edir. AYİB maliyyə sektorunun inkişafı üçün ölkə

maliyyəsinin ayrılması, eləcə də mikro və kiçik müəssisələrin inkişafını stimullaşdırmaq məqsədi daşıyan layihələr işləyib hazırlayır. Amerika dövlət mexanizminin səciyyəvi cəhəti idarəetmənin əhəmiyyətli dərəcədə mərkəzsizləşdirilməsidir. Yerli hakimiyyət orqanları onların səlahiyyətlərinə daxil olan sahələrdə bütünlüklə müstəqildir. Səlahiyyətlərin və fəaliyyət sahələrinin bir çoxu yerli səviyyəyə ötürülür və federativ hökumətin və ştatların hökumətlərinin heç bir müdaxiləsi olmadan həyata keçirilir. ABŞ-da yerli idarəetmə orqanlarının (YİO) vahid sistemi yoxdur. YİO-nun təşkili ştatların öz işidir və onları Öz qanunlarına uyğun olaraq formalaşdırırlar. Ştatların hökumətləri federativ hökumətin razılığı olmadan YİO-nun hüquqi statusunu, ərazi sərhədlərini, təşkilat formalarını və səlahiyyətlərini müəyyənləşdirir. YİO onların inzibati-təsərrüfat müstəqilliyini təmin edən möhkəm maliyyə bazası əsasında fəaliyyət göstərir. Onların öz qaynaqlarından, ştatların hökumətlərindən və federal hökumətdən aldığı maliyyə vəsaitləri vardır. YİO-nun öz qaynaqlarından gəliri ümumi gəlirin 2/3 hissəsi qədərdir, 1/3 hissəni isə onlar ştatların büdcələrindən və federal büdcədən vəsait köçürmələri (başlıca olaraq müxtəlif sosial-iqtisadi proqramların və layihələrin birə gerçəkləşdirilməsi məqsədi ilə) hesabına alırlar.

Qraflıqlar ştatların bölündüyü -inzibati-ərazi vahidləridir. Qraflıqların sayı, ərazisinin Ölçüsü və əhalisinin sayı ştatdan-ştata xeyli fərqlənir. Qraflıqların YİO-na bu vəzifələr həvalə edilən seçkilərin təşkili, vergisi ödənməli əmlakın dəyərləndirilməsi, əmlak vergisinin yığılması, ictimai asayişin bərpası, şose yollarının çəkilişi və istismarı, sosial təminat. Onlar əsasən öz qanunverici aktlarını çıxarmaq hüququna malik deyil, onlar öz ərazilərində ştatların qanunvericiliyini həyata keçirməyə borcludurlar. Qraflıqların idarəetmə orqanları əhalinin seçdiyi ştatların konstitusiyalan və qanunları ilə müəyyənləşdirilən şuralardır. Qraflıqlar şurasının fəaliyyətinin ən mühüm istiqaməti onların təyin etdiyi vəzifəli şəxslərin işinə nəzarət etmək və seçilmiş vəzifəli şəxslərin fəaliyyətini əlaqələndirməkdir. İndi ABŞ-da qraflıqların idarəsi üzrə şuraların fəaliyyətinin təşkilinin əsas forması aşağıdakılardır:

Qraflıqda inzibati aparata rəhbərlik edəcək ali vəzifəli şəxsi olmadığı

komissiya forması. Şuradan ayrıca olaraq qraflığın bir sıra nüfuzlu vəzifəli şəxsləri seçilir. Onların səlahiyyətləri ştatın qanunvericiliyi ilə təsbit olunur və QŞ-nin onların fəaliyyətinə qarışmaq hüququ yoxdur. Ancaq QŞ seçilən vəzifəli şəxslərə büdcə vasitəsilə təsir göstərmək imkanına malikdir. "Şura-inzibatçı" forması əsasən şəhərləşmiş, ümumi əhalisi 70 mln. nəfər olan 550 qraflıqda tətbiq edilir. QŞ qraflığın inzibati aparatını idarə etmək üçün inzibatçı təyin edir. QŞ daha mühüm məsələlərə dair qərarlar çıxarır, vergiləri müəyyənləşdirir və təxsisatları təsdiqləyir. İnzibatçı QŞ-ın qərar və qətnamələrinin həyata keçirilməsini təmin edir, icraiyyə orqanlarının və qraflığın müxtəlif xidmətlərinin başçıların təyin edir, onların fəaliyyətinə nəzarət edir, qraflıq büdcəsi layihəsinin hazırlanmasına rəhbərlik edir. Bu forma idarəedici mütəxəssisi inzibati aparatın rəhbərinə çevirməyə və qraflığın idarəsini mərkəzləşdirməyə imkan yaradır. "Şura-seçilmiş rəhbər" forması isə 146 qraflıqda var. QŞ qərarlarına veto qoymaq hüququna malik olan seçilmiş rəhbər qraflıq siyasətinin başlıca istiqamətlərini formalaşdırır və QŞ-da baxılmağa təqdim edir, qraflığın büdcə layihəsini hazırlayır, qraflığın nümayəndəsi kimi təmsil olunur, inzibati aparatın bölmə və xidmətlərinə başçılıq etməyə adamlar tutur, QŞ qərar və sərəncamlarının həyata keçirilməsinə nəzarət edir. Adətən seçilmiş rəhbər onun nəzarəti altında qraflığın inzibati aparatına başçılığı həyata keçirən peşəkar bir idarəçi təyin edir. QŞ seçilmiş rəhbərin təkliflərinə əsasən qərarlar çıxarır, qraflıq büdcəsini təsdiqləyir, onun maliyyəsinə nəzarət edir, idarəetmənin təkmilləşdirilməsinə dair təkliflər işləyib hazırlayır.

Qraflığın topladığı başlıca vergi əmlak vergisidir. Bu vergi əmlakın dəyərinə görə hesablanır, özü də onların dəyəri hər ştatda bir cürdür. Bu, həmin əmlakın həmin andakı tam bazar dəyərini əks etdirir. Əmlakın mal-qara, kənd təsərrüfatı maşınları, toxum və gübrə, tikinti maşınları, avadanlıq, ticarət avadanlığı, avtomobillər, təyyarələr, katerlər kimi növlərinə də vergilər mövcuddur.

ABŞ-da əsasən şəhərləri Amerika iqtisadiyyatının müxtəlif sahələrində fəaliyyət göstərən korporasiyalarla bir sıra orta qüsusiyyətlərə malik bələdiyyə korporasiyalarının hüquqi ixtiyarı verilmiş bələdiyyələr idarə edir, Onların əmlaka

malik olmaq, onu almaq və satmaq, ayrıca şəxsləri və təşkilatları məhkəmə qaydasında təqib etmək, yaxud məhkəmədə öz hərəkətlərinə görə cavab vermək, pul vəsaitləri saxlamaq və istiqrazlar vermək, sazişlər bağlamaq və z. hüquqları vardır. Bələdiyyələrin, korporasiya hüquqları olmayan qraflıq idarəetmə orqanlarından başlıca fərqi bundadır.[19, 178]

Şəhər onun vətəndaşlarının bir bölümünün bələdiyyə korporasiyası hüququnun verilməsi haqqında ştat hökumətindən xahiş etməsi nəticəsində bələdiyyə idarəsi ala bilər. Bu cür müraciət həmin şəhərin, yaxud qəsəbənin yerləşdiyi ərazidəki idarə orqanlarından yerli hakimiyyətdən daha çox xidmətlər almaq cəhdindən irəli gəlir. Qəsəbələrin də, iri şəhərlərin də qanunvericilik və icra vəzifələrini həyata keçirən idarəetmə orqanları var. Bütün bələdiyyələr yanğın və polis mühafizəsini, kanalizasiya sistemlərinin işləməsini və zibilin yığılmasını təmin edir, səhiyyə sahəsində tədbirlər həyata keçirir. Şəhər böyük olduqca onun hakimiyyəti vətəndaşlara daha çox xidmət imkanı yaradır. Böyük şəhərin hakimiyyəti vətəndaşları muzeylərlə, parklarla, tamaşa zalları ilə, üzgüçülük hovuzları ilə və b. təmin edir. Şəhər idarəetməsinin quruluşu ştat hakimiyyətinin xartiyası ilə müəyyənləşdirilir. Xartiyada şəhərin başlıca vəzifəli şəxsləri sadalanır, onların səlahiyyətləri, seçilmələrinin, yaxud təyin edilmələrinin qaydası, qarşılıqlı münasibətləri göstərilir. Xartiyalar şəhərlərin coğrafi sərhədlərini təsbit edir, şəhər hakimiyyətlərinin nəyi edib nəyi etmə bilməməsini müəyyənləşdirir. Müxtəlif ölçülü şəhərlər üçün eynitipli xartiyalar işlənilib hazırlanır. Şəhərlərin həyatını yalnız xartiyalar deyil, həm də şəhərlərə bu və ya başqa tədbiri həyata keçirməyə icazə verən, yaxud qadağan edən ştatların başqa qanunları da müəyyən edir.

ABŞ-da şəhər hakimiyyətinə şəhərin idarəetməsinin təşkilində nisbətən böyük azadlıqlar verilir ki, bunu yerli muxtariyyət adlandırırlar. Şəhərin idarə edilməsinin təşkilinin ən müxtəlif formaları vardır, ancaq onların içərisində bir neçə əsasını qeyd etmək lazımdır:

- Bələdiyyə rəisi – şura forması çox kiçik və çox böyük şəhərlər üçün tipikdir, Şəhərlərin 50%-i bu forma üzrə idarə olunur. Bütün şuraları əhali seçir, şəhərlərin

90%-ində əhali bələdiyyə rəislərini də seçir. Bələdiyyə rəisi və şura şəhər idarəsinin şöbə və xidmətlərinin başçıların təyin edir və onların işini əlaqələndirirlər. Səlahiyyətlərinin həcmindən asılı olaraq bələdiyyə rəisləri "güclülər"ə və "zəifləri"ə bölünür. "Zəif" bələdiyyə rəisi yalnız xırda məmurları təyin edir və nüfuzlu vəzifələrə adam qoymaq imkanı yoxdur. "Zəif" bələdiyyə rəisinin yanında şəhər inzibati idarəsinin yüksək nümayəndələrini təyin edən "güclü" şura olur. "Zəif" bələdiyyə rəisinin şuranın qərarına veto qoymaq hüququ yoxdur və o, 2 illiyə seçilir.

"Güclü" bələdiyyə rəisi şəhər idarəsinin yüksək nümayəndələrini təyin edir. Şəhərin idarəetmə orqanlarının fəaliyyətinə rəhbərlik onun əlində cəmlənir. "Güclü" bələdiyyə rəisinin şuranın qərarına veto qoymaq, şəhər büdcəsini tərtib etmək və onu şuraya təqdim etmək hüququ vardır. Büdcəni tərtib etməsi ona bələdiyyə idarəsi siyasətinin başlıca istiqamətlərini təyin etmək və şuranı bu istiqamətləri təsdiqləməyə məcbur etmək imkanı yaradır. İndi bələdiyyə rəislərinin hakimiyyətinin güclənməsi və "zəif" icra başçıların sayının azalması üstünlük təşkil edir.

"Güclü" bələdiyyə rəisləri 4 illiyə seçilir. Böyük şəhərlərdə "güclü" bələdiyyə rəisi öz vəzifəsini yerinə yetirməkdə ona kömək edən peşəkar inzibatçı-idarəçi tuta bilər. Ona şəhər idarəsinin bəzi şöbə və xidmətlərinin rəislərini təyin etmək və işdən çıxarmaq səlahiyyətləri verilir və onların fəaliyyətinə nəzarət edir. Müxtəlif ştatlarda bələdiyyə rəislərini işdən uzaqlaşdırmağın çeşidli formaları mövcuddur. Bu, şuraların qərarı, seçicilərin səsverməsi, məhkəmənin hökmü, qubernatorun əmri şəklində ola bilər.

"Şura - inzibatçı" forması ABŞ şəhərlərini 40%-ində yayılıb. Şura peşəkar inzibatçı tutur və şəhər özünüidarəsinin siyasətini müəyyənləşdirir, inzibatçı isə onu həyata keçirir. Şura inzibatçını istənilən anda tuta və işdən çıxara bilər. İnzibatçı da öz növbəsində bütün şəbəkə və xidmətlərin başçılarını tutur və işdən azad edir, onların fəaliyyətinə rəhbərlik edir.[26, 178]

- Fikrimizcə, idarəetmənin bu formasının üstünlüyü ondadır ki, şəhər idarəsinin inzibati aparatının başında peşəkar idarəçi dayanır. Halbuki bələdiyyə rəisi vəzifəsinə seçilmiş xadim isə heç də həmişə şəhər idarəsi sahəsində mütəxəssis olmur.

İnzibatçılar, bir qayda olaraq, universitetlərin xüsusi fakültələrində uyğun hazırlıq keçirlər. Onlara korporasiya rəhbərlərinin maaşı ilə müqayisə olunacaq yüksək maaş verirlər. Onlar şöbə və xidmətlərə başçılıq etmək üçün peşəkarları seçirlər, sonuncuların özü də Öz aparatları üçün peşəkarları cəlb edirlər. Nəticədə şəhər Özünüidarə orqanları peşəkarlardan ibarət olur və xeyli səmərəli işləyir

İdarəetmənin komissiya forması bir orqanda qanunverici və icraedici hakimiyyətləri birləşdirir. Bələdiyyə komissiyasının hər bir üzvü eyni zamanda şəhər idarəsinin sözə rəhbəridir. Şəhər komissiyası 5 nəfərdən ibarətdir. Bu idarə formasının dəyəri ondadır ki, şəhər idarəsinin siyasətini müəyyənləşdirən adamların elə özləri də onu həyata keçirirlər. Çatışmazlığı isə ondadır ki, komissiya üzvlərində şəhər idarəsinin şöbə rəhbərliyi üçün zəruri olan peşəkarlığı əksər hallarda çatışmır,

Dairələr YİO-nın ən çoxsaylı formasıdır. Məktəb dairələri məktəblərə rəhbərlik və onların maliyyələşdirilməsi üçün yaradılır. Xüsusi dairələr isə ən müxtəlif vəzifələri yerinə yetirmək üçündür. Bu dairələr adətən başqa idarəetmə orqanlarının təklif etmədiyi xidmətlərə şərait yaratmaq üçün təşkil edilir.

Xüsusi məkləb dairələri tez-tez bu və ya başqa fəaliyyət sahəsini siyasət çərçivəsindən qoparmaq məqsədilə yaradılır. ABŞ-da məktəb sistemlərinin əksəriyyəti qraflıq və şəhərlərin idarəetmə orqanlarının yurisdiksiyasından çıxaraq ictimai məktəblərin 90%-ə qədərini əhatə edən məktəb dairələri yaratmağa nail olub, əhali istəmir ki, müəllimləri seçkilərdə qalib gələn partiyayı dəstəklədiyinə görə işdən çıxarsınlar.

Məktəb dairələri və xüsusi dairələr ştatların qanunverici yığıncaqlarının qərarına əsasən yaradılır. Onların maliyyə muxtariyyəti var, vergi müəyyənləşdirmək xidmətlərinə görə mükafat almaq, istiqrazlar buraxmaq hüquqları vardır.

Yuxanda deyilənlərdən belə bir qənaətə gəlmək olar ki, ABŞ-da yerli özünüidarə orqanlarının başlıca səciyyəvi cəhətinə görə xeyli səmərəli işləyən mürəkkəb sistemi mövcuddur. Buraya qanunvericilik qaydasında bütün yerli özünüidarə orqanlarının səlahiyyətlərinin dəqiq müəyyənləşdirilməsi, öz səlahiyyətləri çərçivəsində yerli idarəetmə orqanlarının müstəqilliyi və yerli

özünüidarə orqanlarının inzibati-təsərrüfat müstəqilliyini təmin edən möhkəm maliyyə bazasında fəaliyyət göstərməsidir.

Fikrimizcə, yerli özünüidarənin Amerika təcrübəsi bizim ölkəmizdə də yeni bələdiyyə idarəetmə mexanizmlərinin yaradılması və özünüidarə orqanlarının gerçək yerli hakimiyyətə yiyələnməsi zamanı nəzərə alınmalıdır.

- XX əsrin son onilliyində Böyük Britaniyanın dövlət büdcəsi xərclərinin üstün sferası əhalinin sosial müdafiəsi idi. Böyük Britaniyada büdcə prosesi büdcə layihəsinin tərtib edilməsindən başlayır. Bu işdə xəzinəyə sifarişlər verən idarələr və nazirliklər iştirak edir. Təqdim edilmiş sifarişlər əsasında büdcənin layihəsi tərtib olunur və nəzərdən keçirilməsi, bəyənilməsi üçün Nazirlər Kabinetinə göndərilir: Büdcə layihəsi sonrakı müzakirələr üçün parlamentin aşağı palatasına daxil olur

Nəticə və təkliflər

Təcrübə göstərir ki, Respublikamızda bələdiyyələr on ildən artıq müddətdir ki, yaradılmasına baxmayaraq, onların iqtisadi inkişafı çox ləng gedir və bəzən də aktiv iqtisadi inkişafın əlamətləri belə hiss edilmir. Mövcud maliyyə imkanları və onlardan istifadə bələdiyyələrin iqtisadi inkişafını təmin etmək üçün kifayət etmir və bəzən də yerli büdcə vəsaitlərinin iqtisadi cəhətdən əsaslandırılmadan, səmərəsiz xərclənməsi onların inkişafına ciddi maneə törədir. Xərclərdə prioritetlik məsələləri də çox vaxt əsaslandırılmadan seçilir ki, bu da onsuz da az olan yerli büdcə vəsaitlərindən iqtisadi inkişaf üçün çox az vəsait ayrılmasına gətirib çıxarır. Bu hallar haqlı olaraq əhalidə bələdiyyələrə qarşı inamsızlıq yaradır və nəticədə yerli vergilərin yığılmasına mənfi təsir göstərir. Öz bələdiyyələrinin praktikü olaraq fəaliyyətini hiss etməyən sakinlər müxtəlif bəhanə və vasitələrlə vergidən yayınmağa cəhd edir.

Fikrimizcə, dövlət büdcəsindən maliyyə yardımlarının ayrılması mexanizmlərinin təkmilləşdirilməsi və bələdiyyələrə məqsədli transfertlərin ayrılması mexanizminin işə düşməsi üçün hökumət tərəfindən ilkin olaraq aşağıdakı məsələlərin həlli tövsiyə olunur;

- Dövlət məqsədli maliyyə yardımların, subsidiyaların verilməsi prosesinə başlamalı və aynılacaq yardımın məbləği hər il təsdiq edilən dövlət büdcəsinin xərclər hissəsində (“Bələdiyyə layihələri üzrə məqsədli büdcə vəsaiti (subvensiya)” paraqrafı adətində) nəzərə alınmalıdır.

- Büdcə ili başladıqdan sonra Nazirlər Kabinetinin sərəncamı ilə məqsədli maliyyə yardımını şəkildə ayrılmış vəsaitin ümumi məbləğinin ölkənin rayonları və bələdiyyələr üzrə bölünməsi həyata keçirilməlidir,

- Bələdiyyələrin hazırladıqları layihələrin qiymətləndirilməsi üçün İqtisadi İnkişaf Nazirliyində müvafiq sektor yaradılmalıdır.

- Dövlət büdcəsindən məqsədli vəsait alınması üçün hazırlanan bələdiyyə layihələrinə və onların texniki-iqtisadi əsaslandırılmasına qarşı qoyulan tələbləri nəzərdə tutan qaydalar işlənib hazırlanmalıdır.

- Məqsədli vəsait alınması üçün bələdiyyələrin layihələri təqdim etmələri, həmin

layihələrə baxılması, onların qiymətləndirilməsi və maliyyələşdirilməyə təqdim edilməsi qaydaları işlənib hazırlanmalıdır,

- Bələdiyyə layihələrinin maliyyələşdirilməsinə dövlət büdcəsindən ayrılan məqsədli vəsaitlərin istifadəsi üzərində maliyyə nəzarətinin təşkili qaydaları işlənib hazırlanmalıdır.

- Bələdiyyənin səlahiyyətində olan ayrı-ayrı sahələrin (məsələn, bələdiyyənin səlahiyyətində olan yol təsərrüfatının və s.) idarə edilməsi ilə bağlı xərc normativləri işlənib hazırlanmalıdır.

- Bütün bələdiyyə ərazilərində ümumi istifadədə olan bələdiyyə yollarının inventarizasiyası aparılmalı, Ölkə üzrə onların tam həcmi müəyyənləşdirilməli və Daşınmaz Əmlakın Dövlət Reyestr Xidməti bələdiyyə yollarına mülkiyyət hüququnu təsdiqləyən şəhadətnamələrin verilməsi təmin olunmalıdır..

Yuxarıda sadalardan belə bir qənaətə varmaq olar ki, növbəti illərdə bələdiyyələrin maliyyə imkanlarının artırılması üçün məqsədli və məqsədsiz transfertlərin verilməsi mexanizmləri saxlanılmaq şərti ilə paylı vergi sisteminin tətbiqinə başlanılması məqsədəuyğundur.

Hesab edirəm ki, yerli özünüidarəetmə orqanlarının büdcələrinə maliyyə nəzarəti sahəsində beynəlxalq təcrübənin tətbiqi sahəsində ABŞ, İngilis , Türkiyə, Yaponiya, Almaniya və.s inkişaf etmiş ölkələrin modellərinin bu və ya digər formada formalaşdırılması Azərbaycanda bələdiyyələrin maliyyə inkişafını və beləliklə də iqtisadi inkişafını təmin edə bilər.

ƏDƏBİYYAT

1. “Azərbaycan bələdiyyə sistemi” jurnalı. Bakı, 2015.
2. Azərbaycan Respublikası Hesablama Palatasının fəaliyyəti ilə bağlı qanunvericilik aktları. Bakı, 2009
3. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin “Lisenzialaşdırma sahəsində bəzi tədbirlər haqqında” 21 dekabr 2015-ci il tarixli 713 nömrəli Fərmanı.
4. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Azərbaycan Respublikası dövlət sərhədinin buraxılış məntəqələrindən keçirilən malların və nəqliyyat vasitələrinin yoxlanılmasında "bir pəncərə" prinsipinin tətbiqi haqqında 11 noyabr 2008-ci il tarixli 12 nömrəli Fərmanı.
5. Azərbaycan Respublikasının Gömrük Məcəlləsi, ”Hüquq Ədəbiyyatı“ nəşriyyatı, Bakı 2011, 311 s.
6. Azərbaycan Respublikasının Konstitutsiyası. Bakı, 1995.
7. Azərbaycan Respublikasının Vergi Məcəlləsi. Bakı, 2000
8. Azərbaycanın milli audit standartları. Bakı, 2004. 338 səh.
9. B.A.Xankişiyev «Büdcə uçotu» Bakı - 2000.
10. Doing Business 2016, Azerbaijan, Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development The World Bank, 2015.
11. Ələkbərov Ə.Ə, Azərbaycan dövlətinin sosial-iqtisadi inkişafında vahid büdcə sisteminin rolu. Bakı, 2005
12. İbrahimov T., İsmayılov H., (2009) Qlobal ticarətə təsir və təhlükəsizliyin təmini üçün standartlar, İpək yolu, №3-4, s. 21-23.
13. Kərimov E.N., Qasımov V.O. İqtisadi nəzəriyyə/dərslik, Bakı, 2013, 320
14. M.X. Həsəni “Maliyyə”, Bakı, 2006.
15. M.X. Həsəni “Vergilər”, Bakı, 1998.
16. Martin Barnes, Financial Control, Thomas Telford Ltd, 2015.
17. Məhərrəmov M., İbrahimov T.T., (2011) İnformasiya texnologiyaları gömrük xidmətində, İpək yolu, №4, s. 22-26.

- 18.Nodaroglu H. "Mahallı idarelerin yeniden yapılandırılması" İstanbul, 2016, s. 140270
19. R.Hacıyev «Təftiş və nəzarət» Bakı-2013
- 20.Robert P. Greenwood, Handbook of Financial Planning and Control, Gower Publishing, Ltd., 2014.
- 21.Statistical Yearbook of Azerbaijan, 2016, Baku, 2016.
- 22.A.F.Musayev, Y.A.Kəlbəliyev, A.A.Hüseynov «Azərbaycan Respublikasının vergi xidməti: islahatlar və nəticələr».
- 23.Алексей Мордашов призвал продолжить модернизацию таможенной системы Российской Федерации, [Электронный ресурс], [//http://www.sverstal.com/rus/media/news/document15596.phtml](http://www.sverstal.com/rus/media/news/document15596.phtml)
- 24.Бобылев П. Эффективность-главный критерий // Президентский контроль,2015, No 11.
- 25.Валуев Б.И., Орлова Л.П., Зернов ЕЛ. и др. Оперативный контроль экономической деятельности предприятия. М.: Финансы и статистика, 2014
- 26.Гасаналиев Р., Электронная Таможенная Служба-новый этап в развитии Азербайджанской таможни [Электронный ресурс] [//http // gomruk.gov.az/news- 73/html](http://gomruk.gov.az/news-73/html) 10/19/16.
- 27.Д.А.Багиров «Основы аудита в условиях перехода к рыночной экономике»- СПб: Изд-во СПбГУИФ, 2015.-95 с
- 28.Д.А.Багиров «Финансовый рынок Азербайджана и аудит его небанковских институтов». – СПб.: Изд-во СПбГУИФ2012. – 140 с
- 29.Е.Ш.Грачева, Г.П.Толстопятенко, Е.А.Рыжково. «Финансовый контроль» Учеб.пособие. М.2011. 272 с.
- 30.Игнатьева С.В., Медведев В.А., (2012) Модернизация таможенной инфраструктуры: условие эффективного вхождения России в ВТО, Россия в ВТО: проблемы, задачи, перспективы, СПб., Институт Бизнеса и Права.

31. Колеватова А.В., (2015) Модернизация Российской таможенной службы (на примере Кемеровской таможни) «Энергия молодых – экономике России», Кемерово, с.92-93.
32. Контроль и ревизия: учеб. пособие / В. К. Сусин, В. П. Шегурова, О. В. Шибилева. — Саранск, 2014.
33. М.Б. Мелиник. “Ревизия и контроли”. М., 2014
34. М.Х. Гасанлы «Налоговая система». Санкт – Петербург, 2011
35. М.Х. Гасанлы «Теория налогообложения», Санкт Петербург, 2013.
36. Н.Д. Бровкина. “Основы финансового контроля”. Москва, 2014.
37. Новрузов В.Т. Место и роль высших органов финансового контроля в укреплении и развитии финансового контроля в Азербайджанской Республике, формы и методы их взаимодействия // Вестник Межпарламентской Ассамблеи, 2011, No 1.
38. Овсянников Л.Н. Государственный финансовый контроль: кому он не нужен // Президентский контроль, 2016, No 5.
39. Пансков В.Г. О роли Счетной палаты РФ в системе органов государственного финансового контроля. // Финансы 2013. - 9
40. Петров А.Ю. Государственный финансовый контроль // Финансы - 10, 2014
41. Родионова В.М. Финансовый контроль: Учебник – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2012. 320 с.
42. С.О. Шохин, Л.И. Боронина «Бюджетно-финансовый контроль и аудит». Научно-методическое пособие- М.2014.240 с.
43. Счетная палата Европейского Сообщества // Контроллинг, 2014, No 49. Таралин Ю.Н. Административный в КНР // Контроллинг, 2011, No 49.
44. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право, 2013, No 4.

Резюме

Практика показывает, что в нашей республике муниципалитеты существуют уже более десятилетия, их экономическое развитие происходит очень медленно, и иногда признаки активного экономического развития не ощущаются. Существующие финансовые ресурсы и их использование недостаточны для обеспечения экономического развития муниципалитетов, а иногда неэффективное расходование местных бюджетных средств серьезно затрудняет их развитие. Вопросы приоритета в расходах также часто выбираются без обоснования, что приводит к очень малому распределению средств из местного бюджета, который уже является незначительным для экономического развития. Эти случаи оправданы в популяции создает неудовлетворенность муниципалитетами и в конечном итоге оказывает негативное влияние на местные налоги. Жители, которые не чувствуют практического опыта своих муниципалитетов, стараются избегать налогов с различными предложениями и средствами.

Я считаю, что модели развитых стран в США, Великобритании, Турции, Японии, Германии и других странах в использовании международного опыта в области финансового контроля органов местного самоуправления может помочь обеспечить финансовое развитие муниципалитетов и, таким образом, экономическое развитие муниципалитетов в Азербайджане.

Summary

Practice shows that in our Republic municipalities have been in existence for more than a decade, their economic development is very slow, and sometimes the signs of active economic development are not felt. Existing financial resources and their use are insufficient to ensure the economic development of municipalities, and sometimes the inefficient spending of local budgetary funds is seriously hindering their development. The issues of priority in spending are also often selected without justification, which leads to very little allocation of funds from the local budget, which is already small to economic development. These cases are justified in the population creates dissatisfaction with municipalities and ultimately has a negative impact on local taxes. Residents who do not feel the practical experience of their municipalities try to avoid tax with various pretexts and means.

I believe that the models of developed countries in the US, UK, Turkey, Japan, Germany and other countries in the use of international experience in the field of financial control of local self-government bodies can help ensure the financial development of municipalities and, thus, economic development of municipalities in Azerbaijan.